

Arbeitsgruppe 2 – Dr. Michael Baumann

„Entwicklung von unten (I): Die Perspektive des Südens“

Die Tagung stand unter der Leitfrage „Was braucht Entwicklung?“ Ziel der Arbeitsgruppe war es dabei, die grundlegenden Strukturen, welche den Rahmen der Entwicklungspolitik bilden, aus der Sicht des „Südens“, d. h. der wirtschaftlich/industriell nicht so weit entwickelten Länder, zu analysieren. Den Ausgangspunkt der Überlegungen bildete eine Kritik des volkswirtschaftlichen Freihandels-theorems, welches die gegenwärtige Wirtschaftsverfassung der Welt theoretisch fundiert. In einem zweiten Schritt untersuchte die Arbeitsgemeinschaft die praktische Seite dieser ökonomischen Ordnung auf der Ebene des Völkerrechts, indem sie ihre Institutionen, insbesondere die Bretton Woods Organisationen (also Welthandelsorganisation [WTO], Internationaler Währungsfonds [IWF] und Weltbank), die Organisation für Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) aber auch die Vereinten Nationen, diskutierte. Auch und gerade die Frage nach den nötigen und den möglichen Reformen wurde erörtert. Abschließend befasste sich die Gruppe mit den Aufgaben, die vor diesem Hintergrund den Nichtregierungsorganisationen zufallen, und den diesen verbleibenden Möglichkeiten, Einfluss zu nehmen. Als Cantus Firmus durchzog die Frage nach den wirtschaftlichen und sozialen Folgen für die wirtschaftlich schwächeren Länder, und vor

allem die von ihnen repräsentierte Majorität der Weltbevölkerung die Untersuchung.

Geleitet wurde die Gruppe von Dr. Michael Baumann, der sich als Mitglied des Vorstands von Germanwatch e. V. mit dieser Fragestellung beschäftigt hat. Seine wirtschaftliche wie politische Expertise entstammt nicht nur seiner langjährigen Tätigkeit im Bundeswirtschaftsministerium und der politischen Begleitung des deutschen Einigungsprozesses: Vor seinem Wechsel zu Germanwatch war Dr. Baumann Staatssekretär in Mecklenburg-Vorpommern. Durch seine sich selbst zurücknehmende Art der Verhandlungsleitung förderte er, unterstützt durch den teilnehmerseits bestimmten Moderator Dirk Pulkowski, die Arbeit der Gruppe vorzüglich. Zudem konnten die Veranstalter für einzelne Arbeitsblöcke Prof. Dr. Manfred Nitsch vom Lateinamerikainstitut der FU Berlin und Dr. Dieter Menke, den Leiter des Berliner OECD-Büros, als Experten gewinnen. Die zehn studentischen Teilnehmer profitierten außerordentlich von dieser Wahl der Dozenten.

Der erste Sitzungsblock befasste sich mit dem Freihandelstheorem, das durch einen dialektischen Vortrag von Indronil Chaudhuri und Olaf Weber auf der Grundlage von Texten aus der Bundestagsenquete „Globalisierung“ vorgestellt

wurde. David Ricardo entwickelte sein Prinzip der komparativen Kosten 1817. Seiner Ansicht nach sei der Handel auch für den wirtschaftlich unterlegenen Partner gut, vor allem das Gesamtsystem gewinne durch einen Anstieg des Sozialprodukts. Ricardo propagierte deshalb den Freihandel durch den Abbau von Zollschränken. Er ging vor allem vom Güterhandel aus und nahm dabei an, dass den Faktoren Arbeit und Produktion keine Freizügigkeit eigne. Die Diskussion zeigte, dass die tatsächlichen Annahmen Ricardos überholt sind. Erstens spielt neben dem Handel mit Gütern der tertiäre Sektor – die Dienstleistungen – eine immer stärkere Rolle. Zweitens sind heute auch Faktoren wie Kapital und Arbeitskraft mobil. Im Gegensatz zu seiner Fundierung verteidigten einige Teilnehmer den Imperativ des Freihandels auf neuer Grundlage. Das Argument, durch Schutzzölle könne man Industrien langsam an den Wettbewerb gewöhnen (infant industries), stritt dabei für die protektionistische Seite. Für den freien Austausch über Grenzen hinweg sprach dagegen die Möglichkeit, viele Faktoren aus verschiedenen Staaten zu kombinieren, um so landesinterne Defizite ausgleichen zu können. Wenn auch die Frage nach dem wie viel an Freihandel – gerade in Hinsicht auf den „Süden“ – unterschiedlich beurteilt wurde, herrschte doch Einigkeit darüber, dass eine liberale Außenwirtschaft als einziges Mittel der Entwicklungspolitik nicht hinreichend ist, wenngleich sie einen sinnvollen Baustein darstellen kann.

Den zweiten Abschnitt bestritt der Leiter des Berliner Büros der OECD, Dr. Menke. Er stellte die OECD als eine Organisation vor, welche zusammen mit anderen den Rahmen für das Wirtschaften über Grenzen hinweg prägt. Insbesondere betonte er den Ursprung der OECD in der Imple-

mentierung des Marshallplans. Seiner Organisation sei an der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Aufbau einer funktionierenden Verwaltung gelegen, ihre Aktivitäten seien aber vielfältig. Als Beispiel nannte er Richtlinien für chemische Testverfahren, die dem Handelshemmnis verschiedener Normstandards entgegenwirkten und einen Verhaltenskodex für Unternehmen, der auch Kinderarbeit verbietet. Der Referent erläuterte, wie die OECD bindendes Recht durch Konventionen, und nicht bindendes durch freiwillige Kodices fördere. Besonderes Interesse der Teilnehmer erregten Ausführungen des Referenten über die Bemühungen der OECD, sich transparenter zu zeigen. Insbesondere das Scheitern eines Plans zur Regelung von Auslandsinvestitionen in Seattle 1999 habe gezeigt, dass die Organisation stärker in Dialog mit Nichtregierungsorganisationen, aber auch nationalen Einrichtungen treten müsse. Zudem greife sie inzwischen auch Ansätze anderer Institutionen wie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zurück und nehme Konventionen wie das Rio-Protokoll in ihren Regeln auf. In der folgenden Diskussion kritisierten die Teilnehmer als Anwälte der wirtschaftlich schwächeren Staaten, dass die OECD aufgrund ihrer Zusammensetzung aus den wichtigen Industriestaaten nur deren Sicht vertrete. Dr. Menke entgegnete, immerhin seien inzwischen auch Staaten wie Mexiko beigetreten. Die OECD sei kein Anhänger der reinen Freihandelslehre, es gehe eher darum, wirtschaftliche Verwerfungen abzubauen. Unterstützung fand er vor allem darin, dass die OECD sich für ein Mehr an Good Governance einsetze. Trotz der Tatsache, dass die Organisation eher die Sicht des Nordens vertritt, stimmten gewisse praktische Ansätze zum Dialog die Teilnehmer auch für den Süden durchaus optimistisch.

Prof. Dr. Nitsch gab der Gruppe in der nächsten Sitzung auf anschauliche Weise einen Einblick in die Antworten, welche die Volkswirtschaftslehre seit 1817 auf das Freihandelsdogma gegeben hat. Zunächst stellte er uns in Gestalt des „law of one price“ den Ansatz von Samuelson (1948) vor, den Hirschman als Schlussstein der neoklassischen Handelstheorie bezeichnet hat. Die Übersetzung dieser Ansicht in die Entwicklungspolitik habe Rostow betrieben, der in seinem „non-communist manifesto“ von Stadien der Entwicklung ausgegangen sei, welche jedes Land zu durchlaufen habe. Diese Theorien bildeten das theoretische Gerüst der Bretton-Woods-Organisationen, vor allem der WTO. Gegen diesen Mainstream stellte der Referent alternative Entwürfe. Ein Ansatz sei der von Raul Prebisch gewesen, der auf „Terms of Trade“ und importsubstituierender Industrialisierung vor allem in der Bewegung der Blockfreien, der Gruppe der 77 und der Handels- und Entwicklungsorganisation der Vereinten Nationen (UNCTAD) aufgegriffen worden. Andere Entwürfe betonten die dependencia (Cardoso/Faletto) oder den ungleichen Tausch. Den aktuellen Stand der Debatte bildeten Krugman mit einer abgeschwächten Freihandelslehre einerseits, eine Betonung der systemischen Wettbewerbsfähigkeit andererseits. Man gehe heute von „multiplen Gleichgewichten“ aus. Diese kognitiven Lehren vermeiden Imperative. Sie gehen davon aus, und hierin stimmen sie mit dem Ergebnis der Gruppe aus dem ersten Teil überein, dass die großen Theorien ausgedient haben. Nach Einschätzung Prof. Nitschs komme es demnach anscheinend zu einer Zementierung des status quo, nach dem die gegebene Hierarchie das Gleichgewicht bilde. Man befinde sich in einem „Nebel der Ungewissheit“, so dass Wirkungen konkreter Maßnahmen nicht

vorhergesagt werden könnten. In der Diskussion teilten die meisten Teilnehmer diese Einschätzung der Lage. Dennoch müsse man aber um Lösungen ringen und handeln. Der Mehrheit genüge es nicht, sich in der Entwicklungspolitik auf eine bloße Armutsbekämpfung zu beschränken. Dem Ansatz Sens („Entwicklung als Freiheit“) folgend wurde Good Governance als ein mögliches Mittel genannt.

In der folgenden Runde wurde die bis hierhin eher theoretische Arbeit nun in die Praxis getragen. Anhand eines Textes von Walden Bello analysierten Dirk Pulkowski und Nora Steen den status quo der internationalen Organisationen, welche die Wirtschaft von Staaten mitbestimmen. Walden Bello nimmt als Vertreter des Südens dabei im Hinblick auf die Bretton Woods Organisationen eine betont kritische Position ein. Insbesondere greift er die Entscheidungsstrukturen an, welche die entwickelten Länder bevorzugen. In ihnen diktiert der Westen bzw. Norden, und der Süden werde unterdrückt. Die Untersuchung der Referenten zeigte aber ein differenzierteres Bild: In der WTO herrscht danach mit „One State One Vote“ das gleiche Prinzip, das die Ordnung des Völkerrechts seit dem Westfälischen Frieden bestimmt. Im IWF ist die Kritik dagegen eher berechtigt, dort gilt: „One Dollar, One Voice“. Bello fordert mit „One Person One Voice“ dagegen eine Beteiligung nach Bevölkerungszahlen. Das gebe den Entwicklungsländern die Ihnen angemessene Wertigkeit. Ein weiterer zentraler Kritikpunkt Bellos ist die Zentralisierung von Herrschaft. Er tritt für lokale Strukturen und Märkte ein. Das Weltwirtschaftssystem solle eine „Toleranz der Vielfalt“ gewährleisten, und eher Wert auf gerechtes Verteilen als weiteres Erwirtschaften legen. Bello befürwortet da-

her eher Organisationen wie die ebenfalls von den Referenten vorgestellte UNCTAD. In der anschließenden kontroversen Diskussion schätzten einige Teilnehmer Bello als zu kritisch ein, andere als zu unrealistisch. Eine dritte Meinung teilte dagegen seine Wertung, nach der das Wirtschaftssystem grundsätzlich zu reformieren sei. Nur so könne der Süden stärker in Entscheidungen eingebunden werden.

Im abschließenden Block gingen Cornelia Sieber und Angélique Yegiazaryan auf die Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ein. Sie unterschieden zwischen technischen und politischen Strukturen, zwischen Lobbygruppen wie Gewerkschaften („grey“) und Advocacygruppen wie Umweltschützern („green“). Ihrer Meinung nach seien die NGOs Kinder der Globalisierung, in den letzten zehn Jahren sei ihre Bedeutung sprunghaft gewachsen. Als Funktionen der Gruppen wurde unter anderem die Förderung von Transparenz und Partizipation, aber auch ihre Kontrollfunktion gegenüber Staaten, Unternehmen und Organisationen genannt. Ob sie jedoch als „demokratischer Ersatz“ auf globaler Ebene dienen können, blieb in der Gruppe umstritten. Auch im Hinblick auf die Legitimation der Gruppen konnte keine Einigkeit erzielt werden. Betonte eine Seite eher den legitimen Zweck der Gruppen (Friedrich Schiller: „Man soll die Stimmen wägen und nicht zählen“), hob die andere hervor, dass NGOs keinesfalls repräsentativen Charakter hätten. Nur der vom Volk Gewählte übe legitim Macht aus. Schließlich wurde auch die Symbiose von Medien und NGOs kritisch hinterfragt. Die Aussprache nach dem Vortrag beschäftigte sich demnach vor allem mit der Frage, welche Rolle den Organisationen in Zukunft zufallen könne und welchen Platz sie unter den anderen

Akteuren einnehmen sollten. Dr. Michael Baumann stellte auf Wunsch der Teilnehmer im Anschluss mit Germanwatch e. V. eine Organisation vor, die sich in der Praxis diesen Problemen stellen muss.

Im Rückblick auf spannende Runden lässt sich vielleicht kein Ergebnis der Gruppe auf die Hauptfrage der Gesamtagung „Was braucht Entwicklung?“ feststellen. Immerhin hat die Gruppe aber drei entscheidende Teilfragen erarbeitet:

- Welche Theorien sollen das Wirtschaftssystem bestimmen?
- Welche Institutionen sollen es regeln?
- Welche Rolle können NGOs in diesem Szenario spielen?

Wie wir seit der Quizshow „Jeopardy“, wenn nicht seit Douglas Adams' „Per Anhalter durch die Galaxis“ wissen, ist es manchmal auch ein wichtiger Schritt, die richtigen Fragen zu stellen. Ein Schritt, der uns hoffentlich ein Stück weiter auf einem Weg des Dialogs zwischen den Kulturen dieser Welt bringt.

Olaf Weber, Oberthal