

Kann wirtschaftliche und soziale Entwicklung erzwungen werden?

Kurzvortrag am 26. Juni 2012 in der Peterskirche, Heidelberg, im Rahmen der Vortragsreihe “50 Jahre SAI - 50 Fragen” (ENTWURF – 26.6.2012)

Das Thema “Kann wirtschaftliche und soziale Entwicklung erzwungen werden?” entstand als Reaktion auf die hohen Erwartungen an die ‘Entwicklung’ Südasiens und an die Entwicklungszusammenarbeit. Ich habe einen persönlichen Bezug, weil meine Tätigkeit am Südasiens-Institut mit der Mitarbeit an der Länderprogrammierung der deutschen Entwicklungshilfe an Pakistan und Bangladesch begann; sie stehen heute als “Ankerländer” im Zentrum der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

In meinen Kurzvortrag werde ich versuchen, vier Fragen zu beantworten:

1. Was ist Entwicklung und wie kann man sie messen?
2. Was sollte geschehen, wenn sich Entwicklung nicht von allein einstellt?
3. Welche Formen von Zwang gibt es, und wer übt sie aus?
4. Welche Beispiele gibt es in Südasiens?

Weil die Vortragsreihe im Rahmen des 50-jährigen Jubiläums eines wissenschaftlichen Universitätsinstituts, das – so der Gründungsauftrag – der interdisziplinären Forschung und Lehre mit regionalem Schwerpunkt auf eine Weltregion gewidmet ist, stattfindet, werde ich soweit wie möglich Projekte heranziehen, an denen ich zusammen mit Kollegen aus anderen Disziplinen beteiligt war oder bin. Von ihnen habe ich viel gelernt, mehr noch durch den intensiven Austausch mit den Menschen in Südasiens, keineswegs nur Kollegen oder Studenten.

Frage 1: Was ist Entwicklung und wie kann man sie messen?

Das Verb ‘entwickeln’ kann sowohl transitiv als intransitiv verstanden werden. Man kann sich entwickeln, man kann einen Film oder einen Plan entwickeln, aber es ist strittig, ob man jemanden anderen entwickeln kann. Der Ethnologe Georg Pfeffer jedenfalls bestreitet dies. In meiner bremischen Heimat gibt es die kindliche Frage: “Onkel, kannst Du mich das lernen?” So ähnlich verhält es sich mit der Entwicklung: Eltern und Lehrer bemühen sich um die Entwicklung ihrer Kinder und Schüler und Entwicklungspolitiker um die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung von Volkswirtschaften und Gesellschaften. Analogien zur menschlichen Entwicklung bieten sich auch dadurch an, dass Ökonomen zuweilen die Erhebung eines ‘Erziehungszolls’ zum Schutze von aufkeimenden Wirtschaftszweigen anraten, die im Englischen *infant industries* heißen

In den 1950er und 1960er Jahren glaubte man die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes an Hand des Bruttoinlandsprodukts, d.h. der Menge der Güter und Dienstleistungen, die in einem Territorium erwirtschaftet wurden, und des Bruttonationaleinkommens (damals: des Bruttosozialprodukts), d.h. der Summe der Einkommen seiner Bewohner, messen zu können. Deren jährliche Veränderungen werden als wirtschaftliches Wachstum bezeichnet. Um Länder unterschiedlicher Größe miteinander vergleichen zu können, werden die Werte des Inlandsprodukts und des Nationaleinkommens pro Kopf herangezogen. Die Steigerung dieser statistischen Messgrößen wurde überall zum Ziel der Entwicklungspolitik erhoben – zuweilen mit verheerenden wirtschaftlichen, sozialen, politischen und ökologischen Folgen.

Deshalb wird heute eine ganze Reihe von Indikatoren und Indexes verwendet, um die

wirtschaftliche, soziale, politische und ökologische Entwicklung im Zeitablauf und zwischen verschiedenen Ländern und Regionen aufzuzeigen. Wir messen den Abstand in der Entwicklung von Männern und Frauen, die Umweltwirkungen und die Nachhaltigkeit. Einige Indikatoren finden Sie in der ausgelegten Statistik für die vier größten Volkswirtschaften Südasiens im Vergleich zu fünf der größten Ökonomien der Welt. In der Anlage finden Sie die Erläuterungen.

Frage 2: Was sollte geschehen, wenn sich Entwicklung nicht von allein einstellt?

Entwicklung im Sinne von wirtschaftlichem Wachstum stellte sich in den Ländern, die das Joch der Kolonialherrschaft abstreifen konnten, keineswegs automatisch ein. Über Jahrzehnte hat man ständig neue Theorien zur Erklärung der Entwicklungsprobleme aufgestellt und Strategien zu ihrer Überwindung entworfen. Letztere zielten entweder darauf ab, die Voraussetzungen für einen wirksamen Wettbewerb zu schaffen und/oder sie empfahlen ein aktives Eingreifen des Staates, und zwar sowohl des eigenen, als auch der sogenannten Geber. Dem Staat kommt eine Doppelrolle zu, weil er einerseits die Regeln des Zusammenwirtschaftens und des Wettbewerbs setzt und ihre Einhaltung überwacht, und andererseits als Unternehmer auftritt. Er ist also zugleich Schiedsrichter und Mitspieler in einer Person. Er regelt durch Gebote und Verbote und setzt wirtschaftliche Anreize, die aber nicht immer wirken. Daraus entsteht immer wieder die Forderung, die Entwicklung zu erzwingen. Wir sprechen von Zwangswirtschaft, Kommandowirtschaft und Entwicklungsdiktaturen. Um es gleich zu sagen, die Staaten Südasiens fielen zu keinem Zeitpunkt in diese Kategorie. Es wurde und wird aber durchaus Zwang angewendet, und immer wieder müssen wir uns Sprüche wie "What this country needs is Hitler!" anhören.

Frage 3: Welche Formen von Zwang gibt es, und wer übt sie aus?

Zwang bedeutet (u.a.) die "Einwirkung von außen unter Anwendung oder Androhung von Gewalt" (so der Duden, das große Wörterbuch der deutschen Sprache). Zwang kann sowohl von der eigenen Regierung als von fremden Regierungen, etwa im Rahmen der Entwicklungshilfe, ausgeübt werden. Die bekanntesten und berüchtigtsten Beispiele für Zwangsmaßnahmen der eigenen Regierung im 20. Jahrhundert dürften die Zwangskollektivierung der Landwirtschaft in der Sowjetunion und der VR China sein.

Ich möchte vier Arten von Zwang von außen untersuchen, die sich durch die Intensität der Eingriffe und das Ausmaß der damit verbundenen Souveränitätsverluste unterscheiden, nämlich (i) Politikauflagen, (ii) Sanktionen, (iii) Embargos und (iv) Interventionen. Die Einschätzung ihrer Legalität im In- und Ausland ist meist unterschiedlich; sie wird außerhalb der Regierung häufig bestritten.

Frage 4: Welche Beispiele gibt es in Südasiens?

In Südasiens war die tiefgreifendste **Zwangsmaßnahme** sicher die Vertreibung religiöser Minderheiten im Zuge der Teilung Indiens. Sie wurde nicht angeordnet, aber es geschah wenig zu ihrer Verhinderung, vor allem durch das Militär. In den folgenden Jahrzehnten wurden in Indien, Pakistan und Bangladesch Hunderttausende umgesiedelt, weil Staudämme gebaut und ausgedehnte Täler überschwemmt wurden, die Stammesbevölkerung wurde vertrieben, weil ihr Land für den Tagebau benötigt wurde. Der letzte aufsehenerregende Fall war die Enteignung landwirtschaftlicher Flächen in Westbengalen, damit dort eine große Automobilfabrik gebaut werden konnte. Radikale Landreformen wie in der Sowjetunion oder China gab es in Südasiens

nicht; soweit Landreformen stattfanden, waren sie regional begrenzt und wenig konsequent. Zwangsmaßnahmen waren auch die Enteignung von industriellen Großbetrieben, Banken, Versicherungen und Transportunternehmen, häufig in ausländischer Hand, und generell des Besitzes der vertriebenen und geflüchteten Bevölkerung nach den Teilungen Indiens 1947 und Pakistans 1971.

Als **Zwang von außen** wurde und wird in Südasien vor allem die Gewährung und Nichtgewährung von Hilfe, die Bedingungen des internationalen Handels und des Kapitalaustauschs, das Urheberrecht und die Reisebeschränkungen beklagt. Aktuell ist die Forderung eines Rechts auf Wanderung als Kompensation für den erwarteten klimabedingten Anstieg des Meeresspiegels.

Kritisiert werden die sogenannten **Politikauflagen** (*conditionalities*) des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, die in der Tat mit erheblichen Einbußen an Souveränität verbunden sind. In den Jahren, in denen Mittel zur Finanzierung von Entwicklungsvorhaben und Devisen zur Finanzierung der Importe knapp waren, wurden sie als Diktat der Geber verstanden, denen sich die Länder Südasiens nur ungern beugten oder die sie ständig zu umgehen versuchten.

Besonders in Indien wurden in den 1960er und 1970er Jahren der *self reliance* so gut wie alle Handlungen und Unterlassungen des Auslands, die in irgend einer Weise das Land betrafen, als Einmischung in die inneren Angelegenheiten betrachtet. Selbst die umfangreiche Nahrungsmittelhilfe, die Indien Mitte der 1960er Jahre vor einer Hungersnot rettete, wurde als Instrument der amerikanischen Außenpolitik, als *food power*, verurteilt.

Zu dieser Zeit begann auch die Zielgruppendifkussion, nachdem sich herausstellte, dass die Zielgruppe der Ärmsten und Schwächsten durch die Projekte und Programme der Entwicklungshilfe nicht oder nur unzureichend erreicht wurde. Es begann die Phase der zielorientierten Hilfe, bei der auf eine ohnehin nicht realisierbare Mikrosteuerung verzichtet wurde. Die Gewährung von Hilfe wurde von der Erreichung genau definierter Ziele und Zwischenziele abhängig gemacht, es gab auch Vorgaben für die Wirtschaftspolitik. Der bekannteste und vielleicht erfolgreichste Fall von Politikauflagen war die Liberalisierung der indischen Außenwirtschaft. Sie war eine zentrale Bedingung des Stützungskredits des Internationalen Währungsfonds im Jahr 1991. Ohne sie hätte es damals kaum den immer noch anhaltenden indischen Wirtschaftsaufschwung gegeben.

Tiefgreifender sind die Wirkungen von **Sanktionen**, bei denen Hilfe eingefroren und Handel beschränkt wird. Die Wirkung von Wirtschaftssanktionen, die von den USA vor allem während der Präsidentschaft Bill Clintons verhängt wurden, werden von Ökonomen gering geschätzt; es gibt kaum einen Fall, in denen sie nachweislich wirksam waren. Zum südasiatischen Paradebeispiel für ihre Wirkungslosigkeit wurde der Versuch, Indien und Pakistan nach ihren Atomtests im Jahre 1998 zu bestrafen: Die Androhung der Kürzung amerikanischer Hilfe zeigte keine Wirkung, weil es zum Zeitpunkt kaum noch bilaterale Hilfe der USA an Indien gab. Die Androhung der Absetzung der amerikanischen Nahrungshilfe an Pakistan scheiterte an den Interessen der amerikanischen Agrar-Lobby. Die USA hätten Indien treffen können, wenn sie die Einfuhr von Dienstleistungen erschwert hätten, aber die USA waren auf die indischen Programmierer bei der Lösung des Y2K-Problems, der Umstellung von alten Großrechnerprogrammen auf vierstellige Jahreszahlen, angewiesen. Deshalb hat man wohl keine derartigen Sanktionen erwogen; ich habe jedenfalls nicht davon gehört. Im Falle Pakistans befürchtete man ein Zusammenbrechen des Staates, der deshalb nicht weiter bestraft werden

konnte. Nach dem 11. September 2001 wurde Pakistan (wieder) als Aufmarschgebiet im Krieg in Afghanistan gebraucht. Die USA tolerieren deshalb die pakistanische Atomrüstung. Mit Indien wurde sogar ein Nuklearabkommen abgeschlossen.

Schärfer als Auflagen und Sanktionen sind **Embargos**. Südasien war nie Ziel eines Embargos, hatte aber unter den Folgen zu leiden. Die Aussetzung amerikanischer Nahrungshilfe zu Zeiten einer Missernte in Bangladesh verschlimmerte die Hungersnot 1974. Grund war der Export von Jutesäcken nach Kuba entgegen einem Handelsembargo der USA (Kuba-Embargo). Der amerikanische Präsident hätte die Möglichkeit gehabt, Bangladesch von dem Embargo durch einen *waiver* auszunehmen, was er aber nicht tat. Als die amerikanischen Nahrungslieferungen wieder einsetzten, waren schätzungsweise 50.000 Bangladeshi verhungert; die Importe trafen ein, als die eigene neue Ernte auf den Markt kam; nach der Missernte mussten die Bauern jetzt auch noch den Preisverfall ertragen.

Schwieriger ist die Durchsetzung des Iran-Embargos in Pakistan, solange das Land eine zentrale Rolle im Krieg in Afghanistan spielt. Seit Jahren bestehen Pläne einer Gaspipeline von Iran über Pakistan nach Indien, evtl. sogar von Katar bis China. Sie konkurrieren mit Plänen einer Pipeline von Zentralasien durch Afghanistan und Pakistan zum Indischen Ozean.

Interventionen gab es innerhalb Südasiens in den Fällen des Eingreifens Indiens in den Krieg in Ostpakistan, die missglückte indische Friedensmission in Sri Lanka (1987-1990) und kleinere Aktionen Indiens auf den Malediven und in Bhutan. Die größte internationale Intervention findet derzeit in Afghanistan statt, mit erheblichen Auswirkungen in Pakistan.

Bewertung

In praktisch allen Ländern Südasiens wurden Versuche unternommen, Entwicklung zu erzwingen. Sie waren in der Regel juristisch abgesichert, hatten aber oft fatale Folgen für die Betroffenen.

Politikaufgaben bei der Vergabe von Entwicklungshilfe und die Bestimmungen des internationalen Handels können zuweilen als 'heilsamer Zwang' interpretiert werden

Sanktionen, Embargos und Interventionen sind eindeutig Zwangsmaßnahmen mit zuweilen erheblichen Wirkungen auf die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung in Drittstaaten. Sanktionen erreichen nur selten ihr Ziel. Bei Embargos und Interventionen können die Nebenwirkungen in Drittstaaten verheerend sein. Sie können aber auch segensreich sein, wenn sie Millionen von Mädchen den Schulbesuch erlauben. Dieser Erfolg war aber nicht das Ziel der Intervention in Afghanistan.

Zusammenfassend kann man sagen, dass Regierungen die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung durchaus erzwingen können, dass sie dabei aber oft fundamentale Rechte verletzen. Das Ausland kann durch Politikaufgaben bei der Erzwingung von Reformen helfen; eine solche Politik ist aber aus guten Gründen umstritten. In keinem Fall, auch dort nicht, wo Zwangsmaßnahmen des Auslands die Entwicklungspolitik erfolgreich unterstützen, war Entwicklung der Grund für Sanktionen, Embargos und Interventionen. Humanitäre Gesichtspunkte wurden nur nachgeschoben.