

**SEMINAR FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK
DER UNIVERSITÄT FREIBURG / SCHWEIZ**

**GLOBALISIERUNGSKRITIK II :
DIE INTERNATIONALE WIRTSCHAFTSPOLITIK
UND DIE ARMEN LÄNDER**

**Am Beispiel des Buchs "Die Schatten der Globalisierung"
von Joseph Stiglitz**

von Henner Kleinewefers

FREIBURG 2002

INHALT

	Seite
I. Einleitung	1
II. Auslöser der Globalisierungskritik	3
III. Fehler der internationalen Wirtschaftspolitik	7
1. Der Stellenwert des Washington Consensus	7
2. Die wesentlichen Inhalte des Washington Consensus : Kritik und Antikritik	9
a) makroökonomische Stabilisierung	11
b) mikroökonomische Liberalisierung	12
c) Privatisierung	16
3. Fehler bei der Krisenbekämpfung	18
4. Fehler in der Entwicklungspolitik	22
5. Fehler in der Transformationspolitik	24
6. Fehler in der Handelspolitik	26
IV. Empfehlungen für eine bessere Politik	27
1. Krisenpolitik	28
2. Entwicklungspolitik	30
3. Bewahrung von Demokratie und Souveränität	31
Verzeichnis der zitierten Literatur	32

I. EINLEITUNG

Der Titel "Die Schatten der Globalisierung" verspricht mehr, als das Buch von Joseph Stiglitz¹, Nobelpreisträger für Wirtschaft 2001, dann tatsächlich bringt. Es handelt sich nämlich weitgehend um eine Abrechnung des Autors mit der aus seiner Sicht verfehlten Politik internationaler Wirtschafts-, Handels- und Finanzorganisationen², insbesondere des Internationalen Währungsfonds (IWF), gegenüber den armen Ländern³.

"Ich bin der Meinung, ... dass viele der wirtschaftspolitischen Massnahmen, zu denen Entwicklungsländer verpflichtet wurden, radikal überdacht werden" müssen. (JS 7)

Tatsächlich standen ja die internationalen Organisationen und ihre Rolle gegenüber der dritten Welt auch im Zentrum der mehr oder weniger argumentativen, lautstarken oder gewalttätigen Proteste von Globalisierungsgegnern in Seattle, Prag, Genua, Davos und andernorts. Dahinter verbirgt sich allerdings eine ganz bestimmte Sicht der Globalisierung, worauf im II. Kapitel näher eingegangen wird.

Das Buch von Stiglitz ergänzt dasjenige von Martin und Schumann (1998).⁴ Schreiben Martin und Schumann im wesentlichen über das Unbehagen an der Globalisierung aus der Sicht der reichen alten Wohlfahrtsstaaten, so nimmt sich Stiglitz, gewissermassen anwaltlich, des Unbehagens der Entwicklungsländer an.

"Die Globalisierung in ihrer heutigen Form ... hat das Schicksal der meisten Armen in der Welt nicht gelindert." (JS 246)

¹ Joseph Stiglitz, Die Schatten der Globalisierung, Berlin 2002. Im Text zitiert als JS und Seitenzahl. (Amerikanische Originalausgabe : Joseph Stiglitz, Globalization and Its Discontents, New York 2002.)

² Die Inkongruenz von Titel und Inhalt wird auch vom Economist (2002) gerügt, der in einem Buch über die Globalisierung z.B. auch Kapitel über die folgenden Themen erwartet hätte : "on trade and growth, on trade and wages, on trade and unemployment, on global income inequality, on the digital divide, on market forces and the environment, on multinational monopoly, on intellectual property, on migration, on cultural imperialism". Tatsächlich werden einige dieser Themen von Stiglitz im Zusammenhang mit der Schelte des IWF erwähnt, aber eine systematische Behandlung liegt nicht vor.

³ Dazu gehören Schwellenländer, Entwicklungsländer und Transformationsländer, zwischen denen Stiglitz (zu) selten einen Unterschied macht. Im weiteren wird daher zur sprachlichen Vereinfachung meist nur von armen Ländern oder Entwicklungsländern gesprochen.

⁴ Vgl. dazu auch Kleinewefers (2002b).

Stiglitz ist, wie Martin und Schumann, ein bekennender Keynesianer, der an das gute Wollen und das praktische Können des Interventions- und Wohlfahrtsstaats glaubt.

Er bemüht sich darum, "eine Wirtschaftspolitik und -philosophie zu erarbeiten, die von einem partnerschaftlichen Verhältnis zwischen Staat und Märkten ausgeht und erkennt, dass die Märkte zwar im Zentrum einer Volkswirtschaft stehen, dem Staat aber eine wichtige, wenn auch begrenzte Rolle zukommt." (JS 11)

Wo aber Martin und Schumann dem Leser ihre Kritik und Empfehlungen in häufig nicht nachzuvollziehender Weise aufoktroieren, argumentiert Stiglitz konkret und leicht verständlich und liefert damit notwendigerweise auch die Ansatzpunkte für allfällige Gegenargumente. Stiglitz selbst ist allerdings, wie Martin und Schumann, von seinen Ansichten absolut überzeugt⁵ und weiss genau, was "gute" Ökonomie und "schlechte" Ökonomie bzw., schlimmer noch, "Ideologie" ist; und er scheut sich nicht, den "schlechten" Ökonomen und "Ideologen" die Verfolgung von Eigeninteressen vorzuwerfen (was die "guten" Ökonomen und die ihnen folgenden Politiker und Bürokraten natürlich nie tun).

Stiglitz hat als Wissenschaftler, Mitglied von Präsident Clintons Sachverständigenrat und Chefökonom der Weltbank eine vielseitige wissenschaftliche und praktische Karriere hinter sich. Das Buch hat er vor allem vor dem Hintergrund selbst erlebter Kontroversen in der wirtschaftspolitischen Praxis geschrieben. Das macht zugleich seine Stärke und seine Schwäche aus. Die Stärke besteht darin, dass das Buch sehr konkret ist und damit auch die Relevanz der verwendeten Theorien deutlich macht; die Schwächen liegen hingegen in der mangelnden Systematik, den vielen Wiederholungen und der übermässigen Polemik.

Angesichts seiner mangelhaften Systematik folgt diese Besprechung nicht dem Aufbau des Buchs, sondern versucht, den roten Faden durch die Argumentation deutlich zu machen. Das II. Kapitel zeigt, was Globalisierungskritik für Stiglitz ist und gegen wen und was sie sich konkret richtet. Dies wird erklären, warum sich das Buch auf die Kritik an den internationalen Institutionen und ihrer Politik aus der Perspektive der armen Länder konzentriert. Im III. Kapitel werden dann die wichtigsten Problemsituationen der armen Länder und die wichtigsten einschlägigen Fehlleistungen des IWF und anderer internationaler Organisationen aus der Perspektive von Stiglitz beschrieben und gegebenenfalls antikritisch kommentiert. Im IV. Kapitel werden die von Stiglitz empfohlenen Massnahmen und die grundlegenden Gegenargumente noch einmal zusammengefasst.

⁵ Stiglitz wirft seinen bevorzugten Gegnern, den Ökonomen des IWF, vor, einen Unfehlbarkeitsanspruch (JS 264) zu erheben. Wie zu erwarten war, ist dieser Vorwurf inzwischen als Bumerang zurückgekommen. Vgl. K. Rogoff (2002).

II. AUSLÖSER DER GLOBALISIERUNGSKRITIK

Globalisierung ist für Stiglitz nicht ein *historischer Prozess*, der durch transport- sowie informations- und kommunikationstechnische Fortschritte ausgelöst und vorangetrieben wird und wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Folgen hat; Globalisierung ist für ihn vielmehr ein *wirtschaftspolitisches Programm*.⁶ Wirtschaftspolitische Programme werden von Menschen im Hinblick auf bestimmte Ziele, unter bestimmten Restriktionen und vor dem Hintergrund bestimmter Theorien gemacht. Andere Menschen mit anderen Zielen, Restriktionen und Theorien würden andere Programme machen.

Aus der Sicht einer materialistischen Geschichtsauffassung läuft Globalisierung einfach ab. Man kann sie vielleicht durch politische Massnahmen vorübergehend anhalten, verzögern oder auch beschleunigen. Aber das ändert am grundsätzlichen Gang der Geschichte nichts. Deshalb ist es das Beste, sich einfach anzupassen, da jedes andere Verhalten à la longue ohnehin scheitern wird.

Aus der Sicht einer idealistischen Geschichtsauffassung ist Globalisierung gestaltbar. Man kann nicht nur den Kernprozess anhalten, verzögern oder beschleunigen. Man kann vor allem seine wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Folgen in weiten Grenzen zielbewusst beeinflussen.

Während dem Materialisten die Globalisierungsproteste als quixotischer Kampf gegen die Mühlen der Geschichte erscheinen, sind sie für den Idealisten Bestandteil einer politischen Auseinandersetzung, in der eine Opposition versucht, ein alternatives Programm durchzusetzen, und dafür angesichts der grossen praktischen und moralischen Bedeutung des Problems auch unzimperliche Methoden einsetzt.

Dieser geschichtsphilosophische Hintergrund des Problems wird anscheinend im allgemeinen völlig übersehen, was zu dem wechselseitigen Unverständnis der streitenden Parteien wohl nicht wenig beiträgt. Im übrigen wird die Verwirrung nur noch grösser durch den Umstand, dass die liberalen Globalisierungsbefürworter bzw. -anpasser implizit vor einem materialistischen, die linken (und so wieso die rechten) Globalisierungskritiker hingegen trotz des häufigen Rückgriffs auf marxistische Theoriefragmente⁷ vor einem idealistischen Hintergrund argumentieren.

⁶ Tatsächlich ist die Globalisierung beides. Das Problem mutiert dann zu der Frage nach den relativen Gewichten des technischen Kernprozesses und der politischen Impulse. Vgl. auch Kleinewefers (2002a).

⁷ Vgl. dazu Kleinewefers (2002b).

Stiglitz gehört eindeutig in das idealistische Lager (nach europäischer Terminologie :) sozialdemokratischer Globalisierungskritiker, wie seine nachfolgend anhand von Zitaten belegte Interpretation der Globalisierungskritik beweist.

"Der Widerstand gegen die Globalisierung in vielen Teilen der Welt gilt nicht der Globalisierung als solcher - den neuen Möglichkeiten, Wachstum zu finanzieren, oder dem Zugang zu neuen Exportmärkten -, sondern einer bestimmten Doktrin, den wirtschaftspolitischen Leitlinien des 'Washington Consensus', die die internationalen Finanzinstitutionen propagieren." (JS 254)

Die Globalisierung bietet also ein Potential, das man auf unterschiedliche Weise hätte nutzen können. Zu Kritik Anlass gibt die Art und Weise, wie dieses Potential bisher unter dem Einfluss der internationalen Institutionen effektiv genutzt worden ist. Dabei war diese Politik keineswegs zufällig; sie diente vielmehr eindeutig identifizierbaren Interessen.

"Die Kontroverse entzündete sich ... an den ... ökonomischen Aspekten der Globalisierung und den internationalen Institutionen, die die Regeln festgelegt haben." (JS 24) Denn diese "Institutionen werden nicht einfach von den reichsten Industriestaaten beherrscht, sondern insbesondere von Sonderinteressen der Handels- und Finanzwelt in diesen Ländern, und die Politik dieser Institutionen spiegelt diesen Sachverhalt natürlich wider." (JS 33f.) "Die Leitlinien des 'Washington Consensus' haben letztlich eine kleine Minderheit auf Kosten der grossen Mehrheit, die Wohlhabenden auf Kosten der Bedürftigen, begünstigt." (JS 35)

Dazu kommen intellektuelle Arroganz und Eigeninteressen der Bürokraten, die die internationalen Institutionen beherrschen.

"Der IWF interessiert sich nicht sonderlich für die Meinungen seiner 'Klientenländer'." (JS 56) "Der Fonds konnte allenfalls mit einem Angehörigen der Elite - einem Finanzminister oder Notenbankpräsidenten - einen sinnvollen Dialog führen. Ausserhalb dieses erlesenen Zirkels brauchte man seine Zeit nicht mit unnützen Gesprächen zu vergeuden." (JS 57) "Die Aussicht, dass der Währungsfonds seinen Standpunkt ändert, ist verschwindend gering, während die Aussicht, leitende Bedienstete des IWF zu verärgern und sie so zu einer noch härteren Gangart zu provozieren, erheblich grösser ist." (JS 59) Im übrigen "herrscht beim IWF eine ... ausgeprägte Kultur der Geheimniskrämerei" (JS 68) und "die internationalen Institutionen haben ... jene Form direkter Rechenschaftspflicht umgangen, die wir in modernen Demokratien von öffentlichen Institutionen erwarten." (JS 69)

Mit einem Satz : (Internationale) "Organisationen sind undurchsichtig, und es gelangt nicht nur viel zu wenig Information von innen nach aussen, sondern vermutlich noch weniger Information von aussen nach innen." (JS 48)

Da ist es kein Wunder, dass "internationale Bürokratien - die gesichtslosen Symbole der Weltwirtschaftsordnung - ... überall Zielscheibe scharfer Kritik" (sind). (JS 17)

Die Kehrseite der Medaille ist, dass andere - möglicherweise wichtigere und besser legitimierte - Interessen bisher leer ausgegangen sind.

"Vielen Menschen in der Dritten Welt hat die Globalisierung nicht die erhofften ökonomischen Früchte gebracht." (JS 20) "Die Globalisierung und die Einführung der Marktwirtschaft hat in Russland und in den meisten anderen Transformationsländern nicht die versprochenen Erfolge erzielt." (JS 20)

"Die heftige Reaktion gegen die Globalisierung zieht ihre Kraft nicht nur aus dem sichtbaren Schaden, den eine ideologisch verbohrt Politik den Entwicklungsländern zufügt, sondern auch aus den gravierenden Ungerechtigkeiten im Welthandelssystem." (JS 13) Sie richtet sich gegen "die Heuchelei, so zu tun, als wolle man den Entwicklungsländern helfen, während man gleichzeitig eine Politik betreibt, die die Reichen noch reicher und die Armen noch ärmer - und immer zorniger - macht." (JS 13) "Die weltweiten Proteste gegen die Globalisierung begannen bei den WTO-Tagungen in Seattle, weil die WTO das offensichtlichste Symbol der globalen Ungerechtigkeiten und der Heuchelei der Industrieländer ist." (JS 280)

Im übrigen sind "Krawalle und Proteste gegen die Politik und die Massnahmen von Institutionen der Globalisierung ... nicht neu. Seit Jahrzehnten kommt es in den Entwicklungsländern immer wieder zu Unruhen, wenn die ihnen verordneten Sparprogramme von der Bevölkerung allzu grosse Entbehrungen fordern, doch ihre Proteste blieben im Westen weitgehend unbeachtet. Neu ist die Welle von Protesten in den Industrieländern." (JS 17)

Die Kritik richtet sich aber nicht nur gegen die Ergebnisse der internationalen Wirtschaftspolitik, sondern auch gegen das Verfahren, das als einseitig, unfair und undemokratisch empfunden wird.

Die "Regeln müsse fair und gerecht sein ... , damit nicht nur den Reichen, sondern auch den Armen die ihnen gebührende Beachtung geschenkt und damit ein Mindestmass an ethischer Verantwortung und sozialer Gerechtigkeit gewahrt wird. ... Diese Regeln (müssen) in demokratischen Prozessen erarbeitet werden ... (und) müssen die Wünsche und Bedürfnisse all jener

berücksichtigen, die von in der Ferne getroffenen Massnahmen und Entscheidungen betroffen sind." (JS 13f.)

In Wirklichkeit hingegen sind es "einseitige Verhandlungen, in denen die gesamte Verhandlungsmacht beim IWF liegt, vor allem, weil viele Länder, die den IWF um Hilfe ersuchen, dringend Finanzmittel benötigen." (JS 58) "Tatsächlich gibt es eine lange Liste 'unfairer' Verträge, deren Erfüllung westliche Regierungen durch Druck erreicht haben." (JS 91)

Last but not least, wird kritisiert, dass die internationalen Technokraten die Globalisierung nur als *wirtschaftspolitisches* Programm wahrnehmen und die gesellschaftlichen Folgen und die damit verbundenen moralischen Fragen völlig ausser Acht lassen.

"Finanz- und Wirtschaftsminister betrachten die Globalisierung weitgehend als rein ökonomisches Phänomen; aber für viele Menschen in der Dritten Welt ist sie sehr viel mehr als das." (JS 283) "Der Prozess der Entwicklung und des raschen Wandels setzt die Gesellschaft einer regelrechten Zerreissprobe aus. ... Aus diesem Grund schenkt eine erfolgreiche Entwicklung der sozialen Stabilität grosse Beachtung." (JS 97) "In den knauserigen Berechnungen der IWF-Makroökonomik ist (allerdings) für solche Belange kein Platz." (JS 99) "Es ist auch eine Frage der Werte : Wie sehr sollte uns das Schicksal der Armen angehen, und wer sollte welche Risiken tragen ?" (JS 107)

Mit den Kritikpunkten ist zugleich klar, was die Globalisierungskritiker wollen :

- ein anderes wirtschaftspolitisches Programm
- Rücksichtnahme auf dessen gesellschaftliche und politische Neben- und Fernwirkungen
- eine ausgewogenere Berücksichtigung der verschiedenen Interessen
- eine demokratische Struktur der internationalen Institutionen
- eine veränderte Einstellung der internationalen Bürokraten

"Nicht die Globalisierung ist das Problem, sondern die Art und Weise, wie sie umgesetzt wurde. Und ein Teil des Problems liegt bei den internationalen Wirtschaftsinstitutionen, dem IWF, der Weltbank und der WTO, die die 'Spielregeln' der Globalisierung festlegen. Sie haben dies in einer Weise getan, die allzu oft mehr den Interessen der Industriestaaten - genauer : bestimmten Partikularinteressen in diesen Ländern - als denen der Dritten Welt diene." (JS 246)

So gesehen, ergibt es einen Sinn, wenn sich die Globalisierungsproteste jeweils an den Meetings der internationalen Institutionen entzünden, auch wenn bei nä-

herem Hinsehen schnell deutlich wird, dass die Kritiker vor allem die Gegnerschaft zur so verstandenen Globalisierung eint, während sie ansonsten teilweise sehr unterschiedliche Interessen haben⁸ - von den mitlaufenden Berufschaoten ganz zu schweigen.

III. FEHLER DER INTERNATIONALEN WIRTSCHAFTSPOLITIK

Die internationale Wirtschaftspolitik, die von den grossen internationalen Institutionen wie vor allem dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und der Internationalen Handelsorganisation (WTO) betrieben wird, betrifft vor allem die Bekämpfung von Währungs- und Finanzkrisen, die Entwicklungspolitik, die Transformationspolitik und die internationalen Handels-, Dienstleistungs- und Finanzströme. Damit verbunden sind institutionelle Veränderungen und Konsequenzen für die Souveränität und die Demokratie in den betroffenen Ländern. Die liberalen, marktwirtschaftlichen Leitlinien, welche von den internationalen Institutionen in ihrer Wirtschaftspolitik befolgt werden, sind im sogenannten Washington Consensus zusammengefasst, welcher die bevorzugte Zielscheibe für Stiglitz' Kritik ist.

1. Der Stellenwert des Washington Consensus

Liest man nur das Buch von Stiglitz, so könnte man glauben, der Washington Consensus sei eine ideologische (ultraliberale) Verschwörung einiger internationaler Chefbürokraten gegen die Armen dieser Welt, die mit Hilfe eines präzisen wirtschaftspolitischen Programms in die Tat umgesetzt werde. Nichts davon ist wahr. Es ist deshalb nötig, kurz auf die Entstehungsgeschichte und Bedeutung des Washington Consensus einzutreten.

Die keynesianischen Konzepte des Wohlfahrts- und Interventionsstaats für die hochentwickelten Länder und einer plan- und binnenwirtschaftlichen Entwicklungspolitik auf der Basis von Importsubstitution, Grossinvestitionen und Transfers für die armen Länder wurden ab den *siebziger* Jahren wegen ihrer unzulänglichen Ergebnisse zunehmend kritisch betrachtet. In den *achtziger* Jahren erfolgte sowohl in weiten Kreisen der Wissenschaft als auch in der Praxis mancher Länder eine Neuformulierung der Rolle des Staats. In den hochentwickelten Ländern wurden vor allem die Staatsinterventionen in die Allokation und die makroökonomische Feinsteuerung in Frage gestellt, teilweise reduziert und teilweise durch eine Politik der verlässlichen mikro- und makroökonomischen Rah-

⁸ Um nur das vielleicht krasseste Beispiel zu zitieren : Die Bauern sowohl aus den reichen als auch aus den armen Ländern stehen an der vordersten Front der Globalisierungskritiker - aber mit diametral entgegengesetzten Zielen.

menbedingungen ersetzt. Demgegenüber wurde die soziale Sicherung weiter stark ausgebaut und nur sehr zögerlich und sehr teilweise marktkonform gestaltet. In den Entwicklungsländern wurde vor allem die plan- und binnenwirtschaftliche Orientierung kritisiert, und eine Reihe von Ländern hatte mit einem exportorientierten, stärker auf die Marktkräfte bauenden und mit verlässlichen makroökonomischen Rahmenbedingungen gekoppelten Ansatz grossen Erfolg.⁹

Der Washington Consensus ist zu Beginn der *neunziger* Jahre als eine Art Zusammenfassung der wissenschaftlichen Diskussionen und der praktischen Erfahrungen der achtziger Jahre formuliert worden.¹⁰ Dabei ist es wichtig zu betonen, dass dies immer als der kleinste gemeinsame Nenner einer fortlaufenden theoretischen Auseinandersetzung und praktischen Erfahrungssammlung angesehen wurde. Es ist immer über die Gewichtung der einzelnen Komponenten des Washington Consensus und vor allem über die Frage seines grundsätzlichen Stellenwerts gestritten worden : Ist die Realisierung dieses wirtschaftspolitischen Programms eine notwendige oder gar hinreichende Bedingung für wirtschaftliche Entwicklung oder liegt nur eine positive Korrelation vor - oder nicht einmal das ? Diese Frage ist bis heute nicht endgültig geklärt. Die Mehrheitsmeinung dürfte allerdings von Anfang an gewesen sein "langfristig notwendig, aber nicht hinreichend, und dies vor allem kurzfristig nicht". Das bedeutet, dass der Washington Consensus eine Orientierungsmarke für die langfristige Entwicklungspolitik ist, die aber möglicherweise weitere erfolgversprechende Komponenten aufweisen kann und deren Umsetzung mit pragmatischem Sachverstand erfolgen muss.

Der Washington Consensus ist keine ultraliberale Ideologie, sondern eine in der Gewichtung und an den Rändern in ständiger Diskussion befindliche pragmatische Summe theoretischer Reflexion und empirisch-praktischer Erfahrung. Die folgenden Zitate zeigen zwar, dass Stiglitz diese Sicht des Washington Consensus nicht völlig fremd ist. Aber die Zwischentöne gehen in der Polemik unter.

Der "Washington Consensus" bedeutet : "fiskalische Austerität, Privatisierung und Marktöffnung" (JS 70) "Der IWF verfolgte blind diese Ziele auf Kosten der Länder, die schlecht für diese Massnahmen gewappnet waren." (JS 71)

"Die Programme des IWF, die an die marktwirtschaftseigene Effizienz glaubten, zogen wünschenswerte staatliche Eingriffe, die das Wirtschaftswachstum ankurbeln und alle besser stellen können, gar nicht erst in Erwägung." (JS 10, ähnlich 227)

⁹ Vgl. vor allem World Bank (1993).

¹⁰ Vgl. vor allem Williamson (1990), (1997) und (2000).

"Das Problem an dem 'Washington Consensus' besteht darin, dass der IWF diese wirtschaftspolitischen Leitlinien als Selbstzweck betrachtet statt als Mittel zu einem gerechter verteilten und nachhaltigen Wachstum. Dadurch erhalten diese Leitlinien im Vergleich zu anderen politischen Massnahmen, die ebenfalls nötig gewesen wären, ein viel zu grosses Gewicht." (JS 70)

Der Washington Consensus wurde "in Lateinamerika entwickelt ... (und) anschliessend auch auf Länder in anderen Regionen der Welt übertragen" (JS 31), obwohl er "nicht geeignet (war) für Länder, die sich in Frühphasen der Entwicklung oder der Transformation befanden." (JS 31)

Aber immerhin : "Diese Empfehlungen (sind), sofern sie sachgerecht umgesetzt werden, sehr nützlich." (JS 70)

2. Die wesentlichen Inhalte des Washington Consensus : Kritik und Antikritik

Es gibt bezeichnenderweise keine "kanonisierte" Form, den Inhalt des Washington Consensus darzustellen. Nützlich ist die Unterscheidung von drei Gruppen von Massnahmen, wobei die Bestandteile dieser drei Gruppen unterschiedlich detailliert aufgelistet werden können. Das umseitige Schema gibt einen Überblick.

Die Darstellung von Stiglitz' Kritik folgt in diesem Abschnitt (III,2) diesem Schema. Dabei ist sein allgemeiner Gedankengang, dass zwar in einer langfristigen Gleichgewichtsperspektive die Regeln des Washington Consensus nützlich erscheinen mögen, dass aber die Anpassungs- und Übergangsprobleme so gravierend sind und so lange anhalten, dass der vielleicht erwünschte Endzustand gar nicht oder nur zu untragbaren gesellschaftlichen Kosten erreicht wird. Aber diese Anpassungs- und Übergangsprobleme werden von den internationalen wirtschaftspolitischen Institutionen ignoriert.

"Die wirtschaftspolitische Programmatik des 'Washington Consensus' basiert ... auf einem grob vereinfachenden Modell der Marktwirtschaft, dem Gleichgewichtsmodell des vollkommenen Wettbewerbs, in dem Adam Smith' unsichtbare Hand perfekt funktioniert. ... Selbst wenn Smith' Theorem der unsichtbaren Hand für entwickelte Industriestaaten gelten würde, sind die erforderlichen Bedingungen in den Entwicklungsländern nicht erfüllt." (JS 94) Daraus folgt : "Vielleicht haben die Fehler, die dem IWF bei der zeit- und sachgerechten Ausgestaltung seiner wirtschaftspolitischen Empfehlungen unterliefen, und seine Blindheit gegenüber dem umfassenden sozialen Kontext die meiste Beachtung gefunden." (JS 93ff. mit vielen Beispielen)

DER WASHINGTON CONSENSUS

Makroökonomische Stabilisierung

- monetäre Stabilität
Preisstabilität. Mässig positive Realzinsen
- fiskalische Stabilität
Kein strukturelles Defizit. Keine übermässige interne Staatsverschuldung
- aussenwirtschaftliche Stabilität
Ausgeglichene Grundbilanz. Keine übermässige externe Verschuldung.
Konkurrenzfähiger Wechselkurs

Mikroökonomische Liberalisierung

- interne Deregulierung
- Liberalisierung des Handels- und Dienstleistungsverkehrs
- Liberalisierung des Kapital-, Geld- und Währungsverkehrs

Institutionelle Reformen

- Privatisierung
- etc. etc.

Der wichtigste Anwendungsfall für die nachfrageorientierte makroökonomische Stabilisierung sind makroökonomische Krisen (III,3), wie sie im Entwicklungs- und Transformationsprozess immer wieder vorkommen. Demgegenüber betreffen die mikroökonomische Liberalisierung und die institutionellen Reformen, insbesondere die Privatisierung, vor allem die angebotsorientierte Entwicklungs- und Transformationspolitik (III,4 und 5). Stiglitz behauptet mehrfach, dass der Washington Consensus keine Wachstumsstrategie enthalte; er übersieht dabei, dass man im Washington Consensus wegen den mit der keynesianischen nachfrageorientierten Wachstumspolitik gemachten Erfahrungen bewusst auf eine angebotsorientierte Wachstumspolitik setzt, also auf Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung.¹¹

¹¹ Vgl. dazu besonders Easterly (2001).

a) Makroökonomische Stabilisierung

Die makroökonomische Stabilisierung ist zwar im Prinzip notwendig. Sie wird aber nach Stiglitz' Meinung häufig zu schnell, zu rigoros und ohne Rücksicht auf ihre sozialen Folgen und ihre Konsequenzen für das Wachstum angestrebt.

"Der Standpunkt des IWF war von einer ideologischen Anschauung - der reinen marktwirtschaftlichen Lehre - geprägt, die die besondere Lage und die akuten Probleme des Landes weitgehend oder völlig ausser Betracht liess. Die Volkswirte des IWF konnten die kurzfristigen Auswirkungen ihrer politischen Empfehlungen auf das Land ignorieren, denn sie begnügten sich mit dem Glauben, dass das Land *langfristig* besser dastehen würde. ... Leid und Not sind Teil der Katharsis und beweisen, dass ein Land auf dem richtigen Weg ist." (JS 51)

Die Frage nach der politischen Möglichkeit und den sozialen Kosten einer schnellen bzw. langsamen makroökonomischen Stabilisierung ist ein in der Literatur theoretisch und empirisch viel diskutiertes Thema, zu dem die Ansichten bis heute kontrovers geblieben sind. Eine andere Meinung als Stiglitz zu vertreten, bedeutet noch nicht, ein ultraliberaler Ideologe zu sein. Die Frage ist einfach offen. Die Antwort im konkreten Einzelfall mag in hohem Mass von den genauen Anwendungsbedingungen in diesem Fall abhängen, und wenn Stiglitz nur das hätte sagen wollen, wäre ihm durchaus zuzustimmen. Für die handelnden Akteure bestünde das Problem dann natürlich immer noch darin, diese Anwendungsbedingungen und die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen *im voraus richtig* zu erkennen.

Signifikant ist nach Stiglitz ferner, dass bei den makroökonomischen Stabilitätsbedingungen das Wachstum und die Vollbeschäftigung nicht genannt werden. Dahinter stecke der Glaube, dass sich Wachstum und Vollbeschäftigung von selbst einstellen, wenn die übrigen Bedingungen des Washington Consensus realisiert seien. Das Mindeste, was man dagegen einwenden könne, sei, dass es bis dahin so lange dauern könne und der Bevölkerung solche Opfer abverlangt würden, dass eine derartige makroökonomische Stabilisierung weder politisch möglich noch sozial erwünscht sei. Wachstum und Vollbeschäftigung müssten als makroökonomische Stabilitätsbedingung separat genannt und im Zweifel gegen die anderen makroökonomischen Stabilitätsbedingungen abgewogen werden.

"Für die meisten Volkswirte ist eine niedrige Inflation kein Zweck an sich, sondern ein Mittel zum Zweck : Inflation ist deshalb verpönt, weil eine *übermässig* hohe Inflationsrate oftmals zu niedrigem Wachstum führt, das seinerseits hohe Arbeitslosigkeit verursacht. Doch der IWF scheint oft Mittel und Zweck zu verwechseln." (JS 42) "Der IWF legt besonderes

Augenmerk auf die Inflation. Aber Arbeitslosigkeit und Wachstum sind ebenfalls von Bedeutung." (JS 267)

Das ist das Problem der Phillipskurve, worüber eine enorme Literatur existiert, die in ihrer grossen Mehrheit dem unterstellten Trade-Off sehr skeptisch gegenübersteht. Auch hier ist es eine Frage des konkreten Anwendungsfalls, wie viele Opfer für die Stabilisierung gebracht werden können. Zuzustimmen ist Stiglitz allerdings bei seiner Feststellung, dass die Akzeptanz eines Stabilisierungsprogramms durch flankierende Sozialmassnahmen, auch in der Form entsprechender Auslandshilfe, wesentlich verbessert werden kann. (JS 271)

Neben diesen beiden grundsätzlichen Punkten nennt Stiglitz andere Fehler, die bei der makroökonomischen Stabilisierung oft begangen worden seien, so insbesondere übermässige Zinserhöhungen (JS passim, insbesondere 10), falsche Definitionen des Staatsdefizits (JS 43) und die Interpretation der Wechselkursstabilisierung als (unter grossen Kosten zum Scheitern verurteilter) Versuch, einen überhöhten Wechselkurs konstant zu halten. (JS passim; zusammenfassend 228f.) Die Frage der Zinserhöhungen hängt natürlich unmittelbar mit dem gewählten Stabilisierungsansatz zusammen. Die beiden anderen Punkte hingegen sind ziemlich überzeugend, und insbesondere auf die Wechselkursfrage ist später (III,3) noch näher einzugehen.

b) Mikroökonomische Liberalisierung

Das Motiv für die mikroökonomische Liberalisierung ist die Vermutung von Markteffizienz. Da aber aus der Theorie des Marktversagens bekannt ist, dass man sich darauf keineswegs verlassen kann, wird in der Argumentation für die Liberalisierung oft die Rückzugsposition bezogen, das Problem des Staatsversagens wiege im Zweifel schwerer als dasjenige des Marktversagens¹², und darüber kann man fast immer heftig streiten. Der Washington Consensus vermutet insbesondere in den armen Ländern vorwiegend Staatsversagen und setzt sich deswegen für die Liberalisierung ein, während Stiglitz zwar nicht immer, aber häufig das Marktversagen für das grössere Übel hält.

"Der IWF schätzt einerseits die Märkte allzu optimistisch ein, während er andererseits eine allzu geringe Meinung vom Staat hat." (JS 107)

Auf einzelne Probleme der **Deregulierung** kommt Stiglitz kaum zu sprechen. Er konzentriert sich vielmehr auf mögliche bzw. wahrscheinliche Probleme der Liberalisierung der Aussenwirtschaft. Das ist wahrscheinlich ein Fehler. Seit den Arbeiten von de Soto¹³ und anderen weiss man, wie dicht und schädlich die

¹² So auch Rogoff (2002).

¹³ Vgl. de Soto (1987) und (2000).

Regulierung in vielen armen Ländern ist. Deregulierung im Sinne des Washington Consensus wäre mithin ein wichtiges Thema, ohne dass damit gleich eine pauschale Empfehlung ohne Betrachtung des jeweiligen Anwendungsfalls abgegeben werden soll.

Bei der **Liberalisierung des Handels- und Dienstleistungsverkehrs** gibt es im Prinzip drei Problembereiche.

Führt, *erstens*, die Liberalisierung auf einem Markt zu einem höheren als dem bisherigen Inlandspreis, so werden inländische Käufer durch Exporte verdrängt. Zwar steigt die Summe aus Konsumenten- und Produzentenrenten und damit nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium die Wohlfahrt. Trotzdem verelenden die Betroffenen, solange die durch die höheren Preise verdrängten Konsumenten nicht als Produzenten mit höheren Einkommen kompensiert werden. Das ist jedenfalls kurz- und mittelfristig alles andere als sicher, und auf die lange Frist können die Betroffenen nicht warten. Ein typisches Beispiel wäre etwa der Übergang von der lokalen Selbstversorgung zu cash crops für den Export.

Führt, *zweitens*, die Liberalisierung auf einem Markt zu einem niedrigeren als dem bisherigen Inlandspreis, so werden inländische Produzenten durch Importe verdrängt. Wieder steigt in statischer Betrachtung die Summe der Konsumenten- und Produzentenrenten und damit nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium die Wohlfahrt. Wenn es aber nicht gelingt, die freigesetzten Produzenten (entsprechend dem Theorem der komparativen Kostenvorteile : im Ergebnis produktiver als bisher) wieder zu beschäftigen, und damit ist kurz- und mittelfristig nicht zu rechnen, werden die Betroffenen wiederum verelenden. Dabei sind die wahrscheinlichen gesamtwirtschaftlichen Folgen zu bedenken : Sowohl das Angebot als auch die Nachfrage sinken, wenn die freigesetzten Produzenten statt produktiver überhaupt nicht mehr beschäftigt werden.

Das *dritte* Problem bei der Liberalisierung des Handels- und Dienstleistungsverkehrs ist nach Stiglitz ihre Einseitigkeit zugunsten der entwickelten und zu Lasten der armen Länder (vgl. auch III,6). Die armen Länder werden gezwungen, ihre Märkte für Anbieter aus reichen Ländern zu öffnen; aber die Öffnung der Märkte der reichen Länder für Anbieter aus armen Ländern wird verzögert oder gar verweigert. Dies bewirkt, dass in der Praxis vor allem der zuvor genannte (schlimmere) zweite Fall eintritt.

Beim dritten Problem hat Stiglitz unzweifelhaft Recht. Bei den ersten beiden Punkten geht es um Anpassungsprobleme. Im ersten Fall handelt es sich um einen Spezialfall des Trickle-down-Effekts, im zweiten um die Reallokation von Produktionsfaktoren. Diese Anpassungsprobleme sind in einer hochentwickelten, stark strukturierten und interdependenten Volkswirtschaft bedeutend leichter zu bewältigen als in einem armen Land; und trotzdem weiss man, dass sie

auch in reichen Ländern zu vielfältigen Klagen sowie Schutz- und Hilfsbegehren Anlass geben. Um wie viel gerechtfertigter erscheinen da die Klagen und Wünsche der Betroffenen in den armen Ländern. Nur : das Thema der Anpassungsfristen und -hilfen ist aus der Literatur über die Erziehungszölle und -subventionen im allgemeinen und aus der Diskussion über die Importsubstitutionsstrategie im besonderen seit sehr langer Zeit bekannt.¹⁴ Die Erfahrungen damit sind im ganzen mindestens so schlecht wie mit schnellen Liberalisierungen. Würden die internationalen wirtschaftspolitischen Institutionen den Washington Consensus im Lichte der gemachten Erfahrungen so interpretieren, dass die Liberalisierung in nicht zu kurzen, ex ante festgelegten Fristen erfolgen muss, wäre der Kritik von Stiglitz wohl zu einem guten Teil Rechnung getragen. Aber das Problem dabei wäre natürlich die Überwachung und Durchsetzung solcher Stufenpläne.

Die **Liberalisierung des Kapital-, Geld- und Währungsverkehrs** ist der wichtigste Kritikpunkt von Stiglitz. Denn damit sind schwerwiegende Destabilisierungs- und zusätzlich möglicherweise auch Verdrängungseffekte verbunden.

Vergleichsweise gut werden noch die **Direktinvestitionen** beurteilt (JS 86ff.). Sie bringen Kapital und Wissen, oft auch Zugang zu ausländischen Absatz- und Beschaffungsmärkten, schaffen Arbeitsplätze und tragen zum Wachstum bei. Jedoch kann auch hier zum Schaden des Ziellandes einiges schief laufen.

Grundsätzlich gilt, dass Direktinvestitionen prozyklisch und damit destabilisierend wirken. In guten Zeiten ist ein Land als Ziel für Direktinvestitionen attraktiv, in schlechten nicht. Es kommt hinzu, dass die Auslandsfirmen durch ihre überlegene Konkurrenzfähigkeit und Produktivität Inlandsfirmen unmittelbar verdrängen, ohne die dort Beschäftigten zu übernehmen, womit erneut ein Reallokationsproblem entsteht. Direktinvestitionen können unter Umständen auch zu einer Dualisierung der Wirtschaft führen. Wenn dadurch der Wechselkurs aufgewertet wird, kommt es zu indirekten Verdrängungsprozessen gegenüber traditionellen Exportunternehmungen und Binnenunternehmungen, die der Importkonkurrenz unterliegen. Die verdrängten Unternehmungen haben aber möglicherweise Marktsegmente bedient, die von den ausländischen Unternehmungen oder den Importen vernachlässigt werden, so dass sektorielle Versorgungsprobleme entstehen können. Stiglitz erwähnt dazu speziell die Auslandsbanken, die kein Interesse am Kredit für die kleinen und mittleren Unternehmungen oder die Landwirtschaft haben, diejenigen einheimischen Banken, die dieses Geschäft pflegten, aber verdrängen. Last but not least, können Direktinvestitionen häufig nur angezogen werden, wenn man den betreffenden Unternehmungen Schutz und besondere Privilegien z.B. steuerlicher oder wettbewerblicher Art gewährt, was nicht nur den Wettbewerb verfälscht, sondern auch ein erhebliches Korruptionspotential beinhaltet.

¹⁴ Vgl. z.B. Easterly (2001).

Kurzum, Direktinvestitionen sind zwar möglicherweise bei der Entwicklung nützlich, aber durchaus nicht so fraglos, wie dies im Washington Consensus stillschweigend unterstellt wird. Die Frage ist nur, ob die Lenkung der Direktinvestitionen, die ja auf eine Industriepolitik hinausläuft, nicht noch ein grösseres Problempotential enthält. Dafür gäbe es mindestens so viele Beispiele wie für die von Stiglitz genannten Effekte.

Das Destabilisierungs- und Verdrängungspotential der **kurzfristigen Kapitalbewegungen**¹⁵ ist um ein Vielfaches grösser als dasjenige der Direktinvestitionen. Gründe dafür sind zum einen ganz einfach das viel grössere potentielle und gegebenenfalls auch effektive Volumen, zum anderen die bedeutend höhere Reaktionsgeschwindigkeit. (JS 84f.) Das Destabilisierungspotential hängt auch hier mit dem prozyklischen Charakter der Kapitalbewegungen zusammen, der sich aber nicht nur bzw. vorwiegend auf die Konjunktur, sondern ganz generell auf die wirtschaftliche, soziale und politische Lage bezieht.

Die Übertragung auf die reale Wirtschaft und allfällige Verdrängungseffekte resultieren insbesondere aus Zins- und Wechselkurseffekten. Dabei ist zu beachten, dass die realen Effekte zwar durch *kurzfristige* Kapitalbewegungen ausgelöst werden, selbst aber häufig nur schwer oder gar nicht reversibel und damit *langfristig* sind.

Zwei typische Szenarien sind, *erstens*, die durch kurzfristige Kapitalimporte ausgelöste *Euphorie* mit durch die niedrigen Zinsen bedingten Fehlinvestitionen und durch die Aufwertung verursachten Verdrängungseffekten und, *zweitens*, die durch kurzfristige Kapitalexporte bzw. durch eine Kapitalflucht hervorgerufene *Krise* mit zins- und liquiditätsbedingten Investitions- und Unternehmungs zusammenbrüchen, während die Abwertungsvorteile kurzfristig nicht wahrgenommen werden können.

Für Stiglitz ist mithin klar, dass die kurzfristigen internationalen Kapitalbewegungen destabilisierend sind und dass es deshalb ein fundamentaler Fehler des Washington Consensus ist, deren Liberalisierung zu fordern und mit Hilfe der internationalen wirtschaftspolitischen Institutionen durchzusetzen.

"Nirgends ist die Kluft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern grösser als bei ihren Kapitalmärkten." (JS 46) Aber : "Während die entwickelten Industriestaaten ihre Kapitalmärkte erst zu einem späten Zeitpunkt ihrer Entwicklung liberalisierten, ... forderte man von den Entwicklungsländern, dies zügig durchzuführen." (JS 83)

¹⁵ Dazu werden hier auch nominell mittel- und langfristige Anlagen gezählt, über die bei Bedarf gleichwohl kurzfristig verfügt werden kann.

"Für den IWF war ein liberalisiertes Finanzsystem ein Ziel an sich. Auf Grund seiner naiven Marktgläubigkeit erwartete er, dass ein liberalisiertes Finanzsystem zu sinkenden Kreditzinsen und damit zu einer Ausweitung des Kreditangebots führen würde." (JS 47) "Die Argumentation des IWF zugunsten einer Liberalisierung des Kapitalmarkts basiert auf einer grob vereinfachenden Betrachtungsweise : Offene Märkte sind effizienter, höhere Effizienz ermöglicht höhere Wachstumsraten." (JS 85) "Die Befürworter einer Liberalisierung führen ein weiteres Argument an, das angesichts der globalen Finanzkrise im Jahre 1997 besonders lächerlich anmutet : Die Liberalisierung fördere die wirtschaftliche Stabilität, indem sie die Finanzierungsquellen diversifiziere." (JS 85)

Die Wirklichkeit sieht nach Stiglitz ganz anders aus : "Die Folgen von Bankenkrisen - Wirtschaftsrezessionen -, die durch Deregulierung des Kapitalmarkts ausgelöst werden, sind für Industriestaaten schmerzlich, für Entwicklungsländer aber katastrophal." (JS 83) "Zudem bedeutete der beschränkte Wettbewerb auf den Finanzmärkten, dass die Liberalisierung nicht einmal die verheissenen Früchte niedrigerer Zinsen mit sich brachte." (JS 83) Dazu kommen prozyklische Effekte, weil "ausländische Kreditgeber ihre Gelder abziehen, wenn Länder in einer Krise stecken - und so den Abschwung verschärfen." (JS 86)

Für die Literatur ist dies *eine* Möglichkeit, die jedoch durch eine gute Wirtschaftspolitik und geeignete institutionelle Rahmenbedingungen in Schranken gehalten werden kann. Letzteres wird auch von Stiglitz selbst betont. Im übrigen vermutet die Literatur, dass es, wo kein Feuer sei, auch keinen Rauch gebe, bzw. dass es ohne Gründe nicht zu einseitiger destabilisierender Spekulation komme, sondern dass die Spekulation dann vielmehr stabilisierend wirke.

c) Privatisierung

Der Washington Consensus verlangt die Privatisierung von Unternehmungen, einerseits weil dadurch die Anreizstruktur für einen effizienten Umgang mit den Ressourcen der Unternehmungen verbessert wird und andererseits weil das Privateigentum an Unternehmungen die logische Voraussetzung für die Entstehung eines Unternehmungsmarkts ist, von dem man sich eine weitere Verbesserung dieser Anreizstruktur erhofft.

Stiglitz betont demgegenüber, dass es für die Wirkungen des Privateigentums an Unternehmungen generell auf dessen institutionelles Umfeld, insbesondere auf den Wettbewerb ankommt. Ausserdem hängen die Wirkungen von Privatisierungen entscheidend von der Art und Weise ab, wie sie konkret durchgeführt werden. Nicht zuletzt sei dabei auf die Nebenwirkungen auf die Beschäftigung zu achten, denn auch hier erfolgt die Freisetzung schneller als die Reallokation.

Aus diesen Gründen ist eine Privatisierung bezüglich ihres institutionellen Umfelds und des zeitlichen Ablaufs sorgfältig zu planen. Eine schnelle Privatisierung um jeden Preis, wie sie mit Berufung auf den Washington Consensus schon gefordert und durchgeführt worden ist, ist abzulehnen.

"Es gibt jedoch einige Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, bevor die Privatisierung zum Wachstum einer Volkswirtschaft beitragen kann. Und die Art und Weise, wie die Privatisierung umgesetzt wird, hat weitreichende Folgen für die Zukunft eines Landes. Leider sind IWF und Weltbank mit einer verengten ideologischen Perspektive an diese Frage herangegangen - die Privatisierung sollte schnell, um jeden Preis und unter allen Umständen durchgeführt werden." (JS 71)

"Der IWF behauptet viel zu oft, es sei wichtig, die Privatisierung rasch durchzuziehen; mit den wettbewerbs- und aufsichtsrechtlichen Problemen könne man sich später befassen. Doch es besteht die Gefahr, dass einmal geschaffene Besitzstände ihre Monopolstellung aufrecht erhalten." (JS 73)

"Der vielleicht gewichtigste Einwand gegen die Privatisierung, so wie sie oft betrieben wird, ist Korruption." (JS 75)

"Die neuen Eigentümer (haben) ohne geeignete Rechtsstrukturen und Marktinstitutionen einen Anreiz, Betriebe auszuschlachten, statt sie als Fundament eines expandierenden Wirtschaftszweigs zu nutzen." (JS 76)

"Die Schliessung von Staatsunternehmen kann eine gravierende Versorgungslücke verursachen - und selbst wenn der private Sektor *schliesslich* einspringt, kann es in der Zwischenzeit zu schwerer Not kommen." (JS 72)

"Es ist wichtig, aufgeblähte Staatsbetriebe umzustrukturieren, und die Privatisierung ist oftmals ein effizientes Mittel dazu. Doch wenn Menschen von Arbeitsplätzen in Staatsbetrieben mit niedriger Produktivität in die Arbeitslosigkeit gedrängt werden, steigt dadurch nicht das Einkommen eines Landes und gewiss nicht die Wohlfahrt der Arbeitnehmer." (JS 74)

"Die Privatisierung muss Teil eines umfassenderen Programms sein, das gleichzeitig mit der unvermeidlichen Arbeitsplatzvernichtung durch die Privatisierung die Schaffung neuer Arbeitsplätze vorsieht." (JS 75)

Das Problem ist vor allem im Zusammenhang mit der Transformation ehemals kommunistischer Länder zu Marktwirtschaften theoretisch und empirisch ausgiebig analysiert worden. Stiglitz rennt mit seiner Kritik heute offene Türen ein. Vor fünfzehn Jahren hätte man das alles wissen sollen.

Immerhin zeigt das Beispiel der Privatisierung besonders deutlich, dass der Katalog des Washington Consensus vorläufig und offen ist. Das gilt auf der einen Seite sogar für mögliche laufende Interventionen und auf der anderen Seite vor allem für die institutionelle Absicherung einer Stabilisierung bzw. der Voraussetzungen für den Entwicklungserfolg. Zu nennen wären hier z.B. die Wettbewerbspolitik, die Steuerpolitik, die Sozialpolitik, das Rechtssystem, das politische System etc. etc. Aber es ist klar, dass wir niemals über eine Theorie verfügen werden, die uns für konkrete Anwendungsbedingungen die optimale Stabilisierungs-, Transformations- und Entwicklungspolitik einschliesslich aller Probleme der zeitlichen Implementation und der flankierenden Massnahmen liefern wird. Der Washington Consensus war ein grosser Schritt vorwärts und wies in die richtige Himmelsrichtung. Über die genaue Reiseroute wusste man damit noch bei weitem nicht genug. Mehr als zehn Jahre und viele positive und negative Erfahrungen später sind wir alle klüger geworden. An vielen Fronten schlägt Stiglitz bereits geschlagene Schlachten.

3. Fehler bei der Krisenbekämpfung

Die Krisenbekämpfung ist einer der wichtigsten Anwendungsfälle für das von Stiglitz kritisierte wirtschaftspolitische Programm des Washington Consensus. Nun kann es allerdings sehr unterschiedliche Wirtschaftskrisen geben, wie z.B. Währungskrisen, Finanzkrisen, inflationäre Krisen, Budgetkrisen, Beschäftigungskrisen und Aussenhandelskrisen, um nur die wichtigsten zu nennen; und diese Krisen kommen sehr häufig in unterschiedlichen Kombinationen vor.

Für Stiglitz scheint es allerdings - jedenfalls im Kontext der Globalisierung - nur eine relevante Krisenart zu geben, die Finanz- und Währungskrisen. Als Beispiel behandelt er vor allem die Ostasienkrise von 1997 mit den Teilkrisen in Thailand, Korea und Indonesien. Jedoch tragen nach Stiglitz auch die Transformationskrisen der ehemals kommunistischen Staaten wesentliche Züge von Währungs- und Finanzkrisen. Stiglitz beschreibt derartige Krisen im wesentlichen wie folgt.

Zur Vorgeschichte der Krise gehört als notwendiges Element ein massiver kurzfristiger Kapitalimport, der durch die Liberalisierung des kurzfristigen Kapitalverkehrs entsprechend dem Washington Consensus ermöglicht wird. Es kann sich dabei um Auslands- bzw. Fremdwährungskredite an die inländischen Unternehmungen und den inländischen Staat handeln und/oder um Refinanzierung der inländischen Banken in fremder Währung und im Ausland und/oder um ausländische Portfolioanlagen im Inland.¹⁶ Dabei besteht das Motiv der Inländer in den

¹⁶ "Inland" ist das kapitalimportierende Entwicklungs-, Schwellen- oder Transformationsland. "Ausland" sind die Herkunftsländer des Kapitals.

unter Abstraktion vom Währungsrisiko billigeren Auslandskrediten, während das Motiv der Ausländer in den wiederum unter Abstraktion vom Währungs- und möglicherweise sogar auch vom Bonitätsrisiko höheren Erträgen liegt.

"Verfrühte Liberalisierung des Kapitalmarkts verschärfte die Instabilität." (JS 30) "Meines Erachtens war die Liberalisierung des Kapitalverkehrs der wichtigste Einzelfaktor, der zu der Krise führte." (JS 119) "Die kurzfristigen Kredite gehörten zu den wichtigsten Ursachen der Instabilität in Ostasien." (JS 244) "Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs (stellt) allzu oft ein Risiko ohne Prämie (dar)." (JS 120)

"Tatsächlich zeigt sich im Rückblick, dass die Politik des IWF die Abschwünge nicht nur verschlimmerte, sondern mit auslöste : Die vorschnelle Liberalisierung der Finanz- und Kapitalmärkte war vermutlich für sich genommen die wichtigste Ursache der verschiedenen Krisen, auch wenn eine verfehlte Wirtschaftspolitik seitens der betroffenen Länder selbst ebenfalls eine Rolle spielte." (JS 109)

Letztlich erfolgte die zu frühe, zu schnelle und zu wenig flankierte Liberalisierung unter dem Druck der "Wall Street", "wo man profitable Geschäftschancen witterte und nicht warten wollte." (JS 123)

Verschiedene Gründe können nun dazu führen, dass die Inländer, vor allem jedoch die Ausländer ihre Renditeerwartungen nach unten und/oder ihre Risikoerwartungen nach oben revidieren, was zu einer plötzlichen und massiven Umkehr der Kapitalströme führt. Die Bonität der inländischen Unternehmungen und des Staats kann schlechter eingeschätzt werden als bisher. Die früheren Kapitalimporte können den Wechselkurs auf ein unrealistisches Niveau hinaufgetrieben haben. Sie können ferner eine Euphorie im monetären und realen Sektor der inländischen Volkswirtschaft hervorgerufen haben, die zu irgendeinem Zeitpunkt als unrealistisch erkannt wird. Es können politische und soziale Risiken bekannt werden, mit denen man früher nicht gerechnet hat. Etc.

Der plötzliche Abzug des ausländischen Geldes (und der genau gleich begründete Abfluss inländischen Geldes ins Ausland) führt nun zwar zu einer Abwertung der Inlandswährung und einer Erhöhung der inländischen Zinssätze, was den Kapitalexport ceteris paribus bald einmal bremsen und zum Stillstand bringen müsste. Der Liquiditätsengpass, das realisierte Wechselkursrisiko und die höheren Zinssätze bewirken aber gleichzeitig, dass sich die Bonität der inländischen Schuldner laufend verschlechtert. Die Krise kann so zur Katastrophe werden, die lange keinen Boden findet und möglicherweise auf andere Länder ausstrahlt und zum globalen Systemrisiko wird. (JS 118f.)

"Vermutlich hätte kein Land dem plötzlichen Stimmungsumschwung bei den Investoren standhalten können, der den gigantischen Kapitalzufluss in einen ebenso gewaltigen Abfluss verwandelte." (JS 120) "Solche Umkehrungen von Kapitalströmen lösen zwangsläufig eine Krise, eine Rezession oder Schlimmeres aus." (JS 120)

"Kapitalflüsse (sind) prozyklisch. Das bedeutet, dass Kapital in einer Rezession aus einem Land abfließt, also ausgerechnet dann, wenn es Kapital am dringendsten braucht, und während eines Booms hereinströmt und so den Inflationsdruck verstärkt." (JS 121)

Der Internationale Währungsfonds ist im Prinzip für derartige Situationen gedacht und zuständig. Seine Standardreaktion besteht darin, dass er einerseits mit Krediten versucht, den bisherigen Wechselkurs aufrechtzuerhalten (insbesondere JS 115f. und 240f.), diese Kredite aber andererseits von einer rigorosen Austeritätspolitik und weiteren Bedingungen abhängig macht (insbesondere JS 116f.). Die theoretische Idee dahinter ist, durch die Währungskredite das Wechselkursrisiko im Kalkül der Marktteilnehmer auszuschalten, und durch die monetäre Kontraktionspolitik die Zinssätze so weit in die Höhe zu treiben, bis der Kapitalabfluss zum Stehen kommt bzw. das Geld wieder ins Inland fließt. Nur hält sich nach Stiglitz die Realität nicht an die Theorie, und der IWF hätte dies längst erkennen müssen. Dass er es nicht tat, kann nur an ideologischer Borniertheit oder, schlimmer noch, an Komplizität mit bestimmten Interessen liegen.

In Wirklichkeit ist nämlich die Kursstützung eine Einladung an alle, ihr Geld noch zum bisherigen Kurs ins Ausland zu bringen. Denn die Kursstützung macht definitiv klar, dass der bisherige Wechselkurs unrealistisch ist, und auf diese Weise wird die Spekulation gegen die Inlandswährung risikolos. Das Schlimmste, was dem Spekulanten noch passieren kann, ist, dass er keinen Gewinn macht, wenn nämlich der IWF durchhält und den Kurs definitiv verteidigt. Hält der IWF nicht durch, so wird die Währung eher früher als später abgewertet, und der Spekulant macht seinen Gewinn. Einen (Aufwertungs)Verlust kann er praktisch ausschließen.

Das Szenario der Abwertung wird durch die verordnete Austeritätspolitik und die weiteren Auflagen noch wahrscheinlicher und damit zur self fulfilling prophecy. Die Auflagen treiben nämlich das Inland in eine schwere Rezession, wodurch die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Risiken massiv steigen. Entsprechend sinkt der Anreiz, dort Geld anzulegen, bzw. steigt die Kapitalflucht. Gewiss wird dieser Prozess irgendwann zum Stehen kommen, wenn das erreichte Kursniveau so tief unter den Kaufkraftparitäten liegt, dass es nun seinerseits als unrealistisch angesehen werden muss. Aber die realen Schäden sind dann bereits angefallen und können nicht mehr rückgängig gemacht werden.

"Hoch verschuldete Firmen (werden) bei allzu starker Anhebung der Zinssätze leicht in den Konkurs getrieben, was schlecht für die Wirtschaft insgesamt ist." (JS 10)

"Statt das Vertrauen wieder herzustellen und so Kapital ins Land zu locken, verschlimmerte die Kritik des IWF die massive Kapitalflucht. Deshalb ... entstand in einem Grossteil der Dritten Welt der Eindruck ..., dass der IWF, statt an der Lösung mitzuwirken, selbst zu einem Teil des Problems der Länder geworden war." (JS 117)

"Die wirtschaftspolitische Strategie des IWF in Ostasien erzeugte eben jene negativen Resultate, derentwegen die Globalisierung angegriffen wird." (JS 157)

Wem nützt diese Politik des Währungsfonds und wem schadet sie ? Sie nützt allen, denen sie das Währungsrisiko zumindest temporär abnimmt : den ausländischen Geldgebern, Portfolioinvestoren und Spekulanten sowie den inländischen Kapitalflüchtlingen und Spekulanten. Übernehmen der IWF bzw. die inländische Zentralbank oder Regierung auch noch das Bonitätsrisiko, indem sie direkt oder indirekt an die Stelle der ausländischen Geldgeber treten, so sind diese noch zusätzlich begünstigt. (JS 232 und 245) Den Schaden tragen die inländische Volkswirtschaft, die durch die ursprüngliche Finanzkrise in eine allgemeine Wirtschaftskrise gerät, im allgemeinen sowie im besonderen die inländischen Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verlieren, und die inländischen Steuerzahler, die die Kredite des IWF bedienen müssen. Und Stiglitz insinuiert, dass diese Kosten- und Nutzenverteilung nicht zufällig, sondern der eigentliche Grund für die Politik des IWF ist.

"Indem er sich auf den Schutz der Investoren konzentriert, vergass er die Menschen in den Ländern, denen er helfen sollte; indem er sich auf finanzielle Variablen wie die Wechselkurse beschränkte, vernachlässigte er weitgehend die realwirtschaftliche Seite." (JS 130)

"Manchmal war das Hilfe empfangende Land nach dem IWF-Programm genauso arm wie zuvor, aber mit höheren Schulden und den gleichen Eliten, die noch reicher waren als zuvor." (JS 69)

Man kann die Argumentation von Stiglitz zu diesem zentralen Thema der Globalisierungskritik wie folgt zusammenfassen.

- Währungs- und Finanzkrisen würden ohne die Liberalisierung des kurzfristigen internationalen Kapitalverkehrs nicht oder jedenfalls nicht mit der in den letzten fünfzehn Jahren erlebten Heftigkeit stattfinden. Diese Liberalisierung hat entsprechend dem Kapitel "mikroökonomische Libe-

ralisierung" des Washington Consensus und unter dem Druck der internationalen wirtschaftspolitischen Institutionen und der hinter ihnen stehenden reichen Industrieländer bzw. ihrer Wirtschafts- und Finanzelite stattgefunden. Dort liegt also letztlich die Verantwortung für die Krisen.

- Die Rezepte zur Krisenbekämpfung stammen aus dem Kapitel "makroökonomische Stabilisierung" des Washington Consensus. Sie werden den betroffenen Ländern wieder von den gleichen Kreisen aufgenötigt, führen jedoch häufig zu einer Verschlimmerung der Situation.
- Den Nutzen von dieser Politik haben die in- und ausländischen Finanzinvestoren und Spekulanten, denen Wechselkurs- und Bonitätsrisiken abgenommen und auf diese Weise risikolose Finanzinvestitionen und Spekulationen ermöglicht werden.
- Die enormen Kosten der falschen Liberalisierung, der dadurch ermöglichten Krisen und der falschen Stabilisierung hat die Bevölkerung der betroffenen Länder zu tragen, und zwar vor allem in Form von Wachstumsverlusten, Verelendung, Arbeitslosigkeit, Verschuldung und Souveränitätsverlust. Diese Kosten sind nicht nur kurz-, sondern auch mittel- und langfristiger Natur; d.h. sie drücken das betroffene Land noch lange, nachdem die ursächliche Krise überwunden ist.

Dazu ist allerdings zu bemerken, dass Stiglitz natürlich nur diejenigen Beispiele bringt, die seine Thesen stützen. Immerhin sind diese Fälle eindrücklich genug, um die Politik des IWF in Frage zu stellen und nach Verbesserungen Ausschau zu halten. (vgl. IV,1)

4. Fehler in der Entwicklungspolitik

Für Stiglitz sind die ostasiatischen Wachstumsgeschichten in Taiwan, Südkorea, Singapur, Malaysia, Thailand, Indonesien (!) und neuerdings vor allem China die Paradebeispiele für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik. Sie folgen alle mehr oder weniger dem japanischen Beispiel aus den 50er bis 70er Jahren.

Der Entwicklungserfolg wird vor allem der klugen exportorientierten Industriepolitik der betreffenden Staaten zugeschrieben, der auch die Direktinvestitionen untergeordnet wurden. Charakteristisch für diese Phase der Entwicklung war, soweit sich der Staat nicht unmittelbar engagierte, eine enge Symbiose zwischen dem Staat und der Grossindustrie. Zugleich gelang es, die Spar- und Investitionsquoten hoch zu halten, die Infrastruktur und besonders das Bildungs- und Gesundheitswesen auf- und auszubauen und für eine einigermassen gleichmäßige Verteilung der Früchte des Wachstums zu sorgen. Die eigenen Märkte, ins-

besondere auch die Geld-, Kapital- und Währungsmärkte, wurden nur vorsichtig geöffnet. Schocktherapien wurden vermieden (JS 9) und stattdessen ein eher behutsames Tempo der Veränderungen bevorzugt (JS 35).

Vor allem die Industriepolitik und die zurückhaltende Öffnung der eigenen Märkte widersprachen dem Washington Consensus und waren dem IWF ein Dorn im Auge, welcher Ende der 90er Jahre energisch auf die Liberalisierung aller Märkte drängte und die Ostasienkrise von 1997 zum Anlass nahm, seine Sicht der Dinge durchzusetzen. (JS 110ff.) Er scheute sich dabei nicht, Regierungen und Institutionen, die in den zurückliegenden Jahrzehnten das Wirtschaftswunder zustande gebracht hatten und dementsprechend gelobt worden waren, nun als völlig korrupt und verkommen und für die Krise zumindest mitverantwortlich hinzustellen. (JS 110f.)

Über die ostasiatischen Wirtschaftswunder ist schon viel geschrieben worden, wobei man ganz grob drei Erklärungsmuster unterscheiden kann. Nach dem ersten Muster, entsprechend einer engen Interpretation des Washington Consensus, ist der Erfolg neben der makroökonomischen Stabilisierung vor allem auf die in Ostasien, verglichen mit den meisten anderen Entwicklungsländern, ausgeprägtere Marktorientierung zurückzuführen. Das zweite Muster, prominent vertreten durch den Weltbankbericht "The East Asian Miracle" (1993), sieht den Grund des Erfolgs in der Ergänzung der Marktorientierung durch die Industriepolitik, während die dritte Variante, der auch Stiglitz anhängt, die Gewichte genau umgekehrt verteilt. Mit allen drei Mustern lässt sich schliesslich noch eine kulturalistische Erklärung verbinden, die wirtschaftsförderliche Einflüsse des (Neo)Konfuzianismus hervorhebt.

Eine seriöse Auseinandersetzung mit den verschiedenen Meinungen wird man in dem Buch von Stiglitz allerdings vergebens suchen, und über die politische Ökonomie des Staats als Entwicklungsagent erfährt man auch nichts, obwohl dazu in den letzten zehn Jahren unter dem Stichwort "good governance"¹⁷ einerseits und in der politisch-ökonomischen Wachstumsforschung¹⁸ andererseits theoretisch und empirisch sehr viele neue Erkenntnisse gewonnen worden sind. Stattdessen wird in nun schon bekannter Manier auf den Washington Consensus bzw. den IWF eingedroschen. Die makroökonomische Stabilisierung werde übertrieben und ohne Rücksicht auf die damit verbundenen Gefahren und Opfer durchgesetzt (vgl. vorher III,2a und III,3), die mikroökonomische Liberalisierung erfolge zu schnell und zu umfassend (vgl. vorher III,2b), und eine zu schnelle, zu radikale und institutionell nicht abgesicherte Privatisierung verschlechtere die Verteilung zusätzlich und senke erst noch die Effizienz (vgl. vorher III,2c).

¹⁷ Vgl. World Bank (1992) und (1994).

¹⁸ Vgl. Kleinewefers (2002c).

Bei alledem liegt das Risiko immer auf der Seite des Entwicklungslands :
"Wenn vom Westen empfohlene und gemeinsam mit westlichen Beratern
konzipierte (sowie von der Weltbank oder anderen Institutionen finanzierte)
Projekte (bzw. Programme)... scheitern, müssen die Armen der Dritten
Welt die Kredite dennoch zurückzahlen." (JS 22)

Das nicht weiter verwunderliche Gesamturteil lautet dementsprechend :
"Der IWF hat nicht nur die Risiken seiner Entwicklungsstrategien für die
Armen, sondern auch die langfristigen sozialen und politischen Kosten
seiner wirtschaftspolitischen Empfehlungen unterschätzt." (JS 106) Und :
"Der IWF" ist "eines der grössten Hindernisse für die Entwicklungsländer."
(JS 39) Erfolg hatten Länder, die sich nicht an die Empfehlungen des IWF
hielten, bzw. solange sie dies nicht taten.

5. Fehler in der Transformationspolitik

Die Transformationspolitik¹⁹ ist ein Spezialfall der Krisen- und Entwicklungspol-
itik. Gegenüber der Entwicklungspolitik liegen die Besonderheiten einerseits im
institutionellen Bereich und andererseits bei den Ressourcen. Es fehlen weitest-
gehend alle marktwirtschaftlichen Institutionen, insbesondere auch das Privat-
eigentum an Produktionsmitteln, und die Einfügung in den Weltmarkt. Hinge-
gen sind Real- und Humankapital vergleichsweise reichlich vorhanden. Die Be-
sonderheiten der Krisenpolitik liegen in der Anpassungsinflation nach Freigabe
der Preise und in dem gleichzeitigen Produktions- und Beschäftigungseinbruch
infolge der plötzlichen Konkurrenzunfähigkeit auf vielen Märkten.

Stiglitz' Behandlung der Transformationspolitik ist, gelinde gesagt, erstaunlich,
konzentriert er sich doch nahezu ausschliesslich auf die Eigentumsfrage, die er
dann relativ ausführlich in Bezug auf Russland, schon weit weniger detailliert
für China und äusserst oberflächlich für einige (bei weitem nicht alle) andere
Transformationsländer behandelt. Stiglitz' Kritik an der russischen Privatisie-
rung beinhaltet im wesentlichen drei Punkte : Es sei wegen der Ratschläge des
IWF zu schnell privatisiert worden, dabei seien wegen der monströsen Korrup-
tion die falschen Erwerber zum Zug gekommen, und es hätten alle institutio-
nellen Nebenbedingungen gefehlt, um durch die Privatisierung Effizienzstei-
gerung, Wachstum und eine bessere Verteilung zu erreichen. (JS 165f., 184,
186ff., 190ff.)

¹⁹ Vgl. Kleinewefers (2003).

Eigenartigerweise nennt Stiglitz die russische Transformationspolitik wegen der schnellen (Teil)Privatisierung²⁰ eine Schocktherapie (JS 167, 186ff.) und stellt ihr die Politik des sanften Übergangs in Ländern wie China, Ungarn und Polen (!) gegenüber. Damit wird die übliche Terminologie geradezu auf den Kopf gestellt. Üblicherweise wird Polen wegen seiner vergleichsweise schnellen und umfassenden Reformen und der vergleichsweise radikalen makroökonomischen Stabilisierung als Beispiel für eine (vergleichsweise erfolgreiche) Schocktherapie genannt, während Russland wegen seiner bis heute sehr partiellen und unsystematischen Reformen als wichtigstes Beispiel für eine langsame und inkonsequente Transformation dient.

Im Prinzip ist die Feststellung von Stiglitz, dass die Privatisierung von einer Reihe von flankierenden Massnahmen begleitet werden muss, damit sie ein Erfolg wird, natürlich richtig. So empfiehlt es sich, mit der kleinen Privatisierung, Spin-offs und der Erleichterung von Neugründungen zu beginnen, um Arbeitsplätze zu erhalten und neu zu schaffen, bevor mit der arbeitsplatzvernichtenden grossen Privatisierung begonnen wird. Bei der grossen Privatisierung hat sich die Versteigerung unter Beteiligung ausländischer Bieter gegenüber anderen Formen als überlegen erwiesen. Um zu verhindern, dass aus ineffizienten, aber vielleicht vergleichsweise gerechten und stabilen Staatsmonopolen ebenso ineffiziente und ausserdem noch ungerechte und un stabile Privatmonopole werden oder dass die Betriebe einfach ausgeschlachtet werden, müssen zweckmässige wettbewerbspolitische und andere Vorkehrungen getroffen werden. Etc. Etc. Das alles ist heute allgemein bekannt. Nach der Wende von 1989/90 war dies noch keineswegs der Fall. Vielmehr ist darüber jahrelang theoretisch gestritten worden, und erst die empirische Erfahrung hat dann alle klüger gemacht.

Im übrigen kritisiert Stiglitz auch in Bezug auf die Transformation die zu schnelle und zu radikale makroökonomische Stabilisierung (JS 169, 172 ff., 177f.) und mikroökonomische Liberalisierung (JS 169), obwohl für beides Russland keineswegs ein besonders brauchbares Beispiel ist. Aber er widmet diesen Fragen hier keine besondere Aufmerksamkeit, obwohl sie im Transformationsprozess von grosser Bedeutung sind.

Die Ergebnisse des russischen Wegs zur Transformation waren jedenfalls während langer Zeit unbestritten äusserst unbefriedigend, um nicht zu sagen katastrophal.²¹

²⁰ Der Bodenmarkt ist bis 2002 nur sehr partiell (Standortboden) bzw. überhaupt nicht (landwirtschaftlicher Boden) privatisiert worden.

²¹ Das starke Wachstum seit 1999/2000 ist weitgehend durch einen Ölboom induziert und profitiert statistisch von der niedrigen Ausgangsbasis. Ob dies nun wirklich die allgemeine Wende zu einer positiven Entwicklung ist, wird sich noch weisen müssen.

"Die Strategie des IWF ging nicht auf : Nach 1989 fiel das russische Bruttoinlandprodukt Jahr für Jahr," und die ökonomischen Folgen der Transformation erwiesen sich als schlimmer als die Revolutionsjahre und der zweite Weltkrieg. (JS 170)

"Russland findet sich heute in der schlechtesten aller Welten wieder - ein gigantischer Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion und eine enorme Zunahme der Ungleichheit. Und die Aussichten für die Zukunft sind düster : Extreme Ungleichheiten hemmen das Wachstum, besonders wenn sie zu sozialer und politischer Instabilität führen." (JS 183)

"Letztlich sind die Russen und ihre politische Führung für die jüngste Geschichte und das Schicksal Russlands verantwortlich. Die Misere des Landes ist zum grössten Teil von einer kleinen russischen Elite zu verantworten." ... "Aber wir im Westen und unsere Regierungen (und der IWF) haben keineswegs eine neutrale und unbedeutende Rolle gespielt." (JS 224, ähnlich 158)

Aber die politische Ökonomie des russischen Transformationsversagens wird trotz dieser nachvollziehbaren Schuldzuweisung in keiner Weise diskutiert. Wenn man liest, was Russland nach Meinung von Stiglitz eigentlich tun müsste (JS 221ff.), ist man nicht nur einmal mehr erstaunt über die Selbstsicherheit, mit der er die ultimativ "richtigen" Ratschläge erteilt, sondern auch verblüfft über die implizite Vermutung, dass die russischen Behörden diese guten Ratschläge nun auch ohne weiteres in die Tat umsetzen wollten und könnten.

6. Fehler in der Handelspolitik

Ein weiteres düsteres Kapitel im Globalisierungsprogramm der reichen Länder und der von ihnen beherrschten internationalen wirtschaftspolitischen Institutionen ist die einseitige und unfaire Handelspolitik.

"Die Kritiker der Globalisierung werfen den westlichen Ländern Heuchelei vor, und die Kritiker haben Recht. Sie haben arme Länder dazu gedrängt, Handelshemmnisse abzubauen, während sie gleichzeitig ihre eigenen Handelsschranken beibehielten." (JS 21) Da ist es keine Wunder, dass "die Handelsliberalisierung ... zumindest in den entwickelten Industriestaaten, weithin Zustimmung" (findet) ... "in vielen Entwicklungsländern" (hingegen) "auf entschiedene Ablehnung" (stösst). (JS 76)

Die reichen Länder haben ihre Agrar- und Textilmärkte immer noch nicht liberalisiert. (JS 21) Ausserdem subventionieren sie ihre Landwirtschaft und machen dadurch die armen Länder auf den Weltmärkten konkurrenzunfähig. (JS 22) Ins-

besondere die US Gesetze gegen unlautere Handelspraktiken (Dumping) sind in Wahrheit ein Instrument des Protektionismus (JS 203), bei dem immer die Gefahr von Nachahmung durch andere reiche Länder besteht.

In der jüngsten Uruguay-Handelsrunde "wurden die Märkte ... überwiegend für die Dienstleistungen der höchstentwickelten Länder geöffnet - Finanzdienstleistungen und Informationstechnologie - nicht aber für den Gütertransport auf See und Baudienstleistungen, wo die Entwicklungsländer einen Fuss in die Tür hätten bekommen können." (JS 79)

"Die Uruguay-Runde stärkte auch die geistigen Eigentumsrechte." (JS 22) Dies erhöht zugleich die Abhängigkeit der armen Länder vom Know How der reichen Länder, schliesst sie aber davon aus, wenn sie nicht bezahlen können.

Nicht zuletzt profitieren die Finanzunternehmen der reichen Länder von der (zu früh) erzwungenen Öffnung der Finanzmärkte der armen Länder mit den früher ausführlich beschriebenen für die armen Länder überwiegend nachteiligen Folgen.

Stiglitz' Kritik an der asymmetrischen Liberalisierung der Güter und Dienstleistungsmärkte dürfte - ausser bei den einschlägigen Interessengruppen - auf weitgehende Zustimmung stossen, obwohl immerhin zu bemerken ist, dass es auch Asymmetrien zugunsten der armen Länder gibt.²²

Problematisch ist eine pauschale Kritik am besseren Schutz der geistigen Eigentumsrechte. Es ist aus einer jahrzehntelangen wissenschaftlichen und praktischen Diskussion allgemein bekannt, dass das Patentrecht eine Gratwanderung zwischen dem notwendigen materiellen Anreiz zur Forschungs- und Entwicklungstätigkeit einerseits und den Interessen der Konkurrenten und Abnehmer andererseits ist. Starke Worte und simple Lösungen sind in dieser Frage durchaus unangebracht.

Ebenso diskussionswürdig ist die Frage, ob die Liberalisierung der internationalen Finanzmärkte den armen Ländern wirklich mehr schadet als nützt.

IV. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE BESSERE POLITIK

Man kann nun abschliessend Stiglitz' Ratschläge für die richtige Krisenbekämpfung und die richtige Entwicklungspolitik zusammenstellen und noch einmal mit dem Washington Consensus vergleichen. Die Transformationspolitik wird nicht wieder aufgenommen, weil die in den Transformationsländern nach mehr als

²² Für einen Überblick vgl. Langhammer (2002).

zehn Jahren verbleibenden Probleme den allgemeinen Problemen der Entwicklungspolitik je länger desto ähnlicher werden.

"Ich glaube, dass die Globalisierung so gestaltet werden kann, dass sie ihr positives Potenzial freisetzt, und, dass die internationalen Wirtschaftsinstitutionen so umgeformt werden können, dass sie ihren Beitrag zur Erreichung dieses Ziels leisten." (JS 247)

1. Krisenpolitik (JS 271)

Grundlegend ist hier die "Einsicht, dass die Selbstheilungskräfte des Marktes oftmals nicht störungsfrei funktionieren" (JS 26) und dass mithin wirtschaftspolitische Massnahmen auf staatlicher und globaler Ebene nützlich und notwendig sind.

Präventiv wäre es wichtig, die internationalen Währungs- und Finanzmärkte nicht zu schnell und nicht vollständig zu liberalisieren. Damit könnte hot money als Krisenursache weitgehend ausgeschlossen und zugleich der nationale Spielraum für Krisenbekämpfungsmassnahmen bewahrt bzw. erweitert werden.

Sind die Währungs- und Finanzmärkte hingegen schon weitgehend oder vollständig liberalisiert, so muss dies im Krisenfall zumindest temporär und partiell rückgängig gemacht werden, um diesen Spielraum zurückzugewinnen. Dazu eignen sich vorübergehende Kapitalverkehrskontrollen (JS 148f., 155) und/oder -steuern (Tobin-Steuer), Moratorien (JS 239f.) und kontrollierte Abwertungen, wobei über die konkrete Ausgestaltung dieser Massnahmen wenig und über die teilweise sehr umfangreichen Diskussionen in der Literatur gar nichts gesagt wird.

Zu vermeiden sind in jedem Fall Bail-outs (JS 115f., 155, 270) in der Form der Stützung unrealistischer Wechselkurse und/oder der Auszahlung und Übernahme gefährdeter Forderungen durch den Staat oder die Zentralbank.

Um die Ausbreitung monetärer Krisen zu verhindern bzw. zu bremsen, ist eine bessere Regulierung des Bankensektors erforderlich, wobei nach Stiglitz weniger Gewicht auf Eigenkapitalvorschriften gelegt werden sollte. Über die alternativen Massnahmen äussert er sich jedoch nicht im Detail.

In monetären Krisen ist es notwendig, alles zu tun, um die Banken (JS 138, 155) und ihre Fähigkeit, Kredite zu geben (JS 139), zu erhalten, weil davon das wirtschaftliche Überleben der kleinen und mittleren Unternehmungen und der Landwirte abhängt.

Für den Fall von Zahlungsunfähigkeit ist ein Konkursrecht nötig, das schnellen Gläubigerschutz, eine schnelle weitere Abwicklung und klare Eigentums- und Verfügungsrechte bietet. Die Erhaltung der wirtschaftlichen Einheit des zahlungsunfähigen Unternehmens muss Vorrang vor der Befriedigung der Gläubiger haben. (JS 140, 155, 239f.)

Wenn eine monetäre und/oder budgetäre Krise auf die reale Wirtschaft durchschlägt, kommt es darauf an, mittels einer expansiven Politik die Gesamtnachfrage zu stützen und die Zinssätze zu senken. (JS 144, 155) Die Sicherung von Beschäftigung und Wachstum hat Priorität vor allfälligen Inflationsgefahren.²³ (JS 267)

Schliesslich ist es gerade auch in armen Ländern nötig, ein soziales Sicherheitsnetz aufzubauen, welches den Betroffenen hilft, wenn es gleichwohl zu Arbeitslosigkeit kommt, und damit zugleich auch die Gesamtnachfrage stützt. (JS 250)

Die reichen Länder und die internationalen wirtschaftspolitischen Institutionen sollten eine solche Politik nicht wie heute verunmöglichen bzw. bestrafen, sondern im Gegenteil aktiv unterstützen.

Soweit dieses Programm keynesianisch ist, unterliegt es, *erstens*, natürlich allen Einwänden, die in der seit mehr als fünfzig Jahren anhaltenden Auseinandersetzung darüber formuliert worden sind, von Stiglitz aber offenkundig nicht ernst genommen werden. *Zweitens* stellt sich die Frage, inwieweit ein solches Programm und die dazu erwünschte ausländische bzw. internationale Hilfe nicht moral hazard der inländischen Regierung und Zentralbank ermöglicht, belohnt und dadurch schliesslich auch herbeiführt, welches seinerseits Krisen hervorruft bzw. verschlimmert. *Drittens* schliesslich vermag die Beschränkung auf von den internationalen Währungs- und Finanzmärkten herrührende monetäre Krisen und damit auch auf die Rolle des IWF nicht zu überzeugen. Es gibt andere und auf das Ganze gesehen vermutlich häufigere und wichtigere, wenn auch vielleicht weniger spektakuläre Krisenursachen.

Die ersten beiden Punkte waren genau die Gründe für die Formulierung der neuen Politik des Währungsfonds im Rahmen des Washington Consensus, die sich allerdings zugegebenermassen in einer Reihe von Fällen, entsprechend dem Szenario von Stiglitz, nicht so bewährt hat, wie man es sich eigentlich erhofft hatte. Inzwischen scheint ein ziemlich breiter Konsens zu bestehen, dass der IWF nicht mehr dazu benutzt werden darf, den moral hazard des privaten Sektors zu akkomodieren. Ein ebenso breiter Konsens dürfte allerdings darin bestehen, dass der

²³ Dass dadurch die monetäre und/oder budgetäre Krise verschärft wird, ist Stiglitz keinen näheren Kommentar wert. Rogoff (2002) zitiert zustimmend George Bush, Sr., der solche wirtschaftspolitische Ratschläge als woodoo economics bezeichnet habe.

IWF auch nicht den moral hazard von staatlichen Organen akkomodieren sollte. Zwischen diesen beiden Leitplanken noch praktikable Politikmöglichkeiten für den IWF zu finden, dürfte bedeutend schwieriger sein, als Stiglitz anscheinend vermutet.

2. Entwicklungspolitik (JS 277ff.)

"Exportinduziertes Wachstum war das Kernstück der Industriepolitik, der Millionen von Menschen in Asien ihren Wohlstand verdanken." (JS 18) Damit ist das von Stiglitz präferierte Entwicklungsmodell klar. Um dieses Modell in die Tat umzusetzen, sind im wesentlichen folgende Massnahmen erforderlich :

- aussenwirtschaftliche Absicherung der nationalen Entwicklungspolitik durch :
 - vorsichtige Kapitalmarktliberalisierung (JS 32, 269)
 - temporären Erziehungsprotektionismus (JS 31f.)
 - zweckmässiges Wechselkursmanagement
- monetäre Stabilität und niedrige (Real)Zinsen (JS 32)
- strukturell ausgeglichener Staatshaushalt
- Einsatz der Staatsausgaben für
 - Infrastruktur
 - Rechtssystem
 - Bildungswesen
 - Technologieförderung
 - soziales Sicherheitsnetz (JS 251)
- exportorientierte Industriepolitik
 - instrumenteller Einsatz des Wettbewerbs
 - vorsichtige interne Liberalisierung und Privatisierung
- Förderung der Gleichheit
- vorsichtiges Veränderungstempo, um das wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und politische System nicht zu überfordern (JS 35)

Man findet in diesem Programm auch alle Elemente des Washington Consensus wieder, was nach der vorangegangenen Polemik auf den ersten Blick erstaunen mag. Aber die Gewichtung bzw. der zeitliche Ablauf ist ein anderer. Während marktwirtschaftliche Fundamentalisten - um mit Stiglitz zu sprechen - die Rea-

lisierung des Washington Consensus und damit die Installation eines sich selbst regulierenden Systems an den Anfang stellen und glauben, auf weitere Massnahmen verzichten zu können, ist bei Stiglitz der Washington Consensus eine Wegmarke unter mehreren und wird vorsichtig, gewissermassen asymptotisch angestrebt. Auf dem Weg dahin ist während langer Zeit die Regulierung durch den Staat primär und die Selbstregulierung durch die Märkte eher subsidiär.

Die reichen Länder und die internationalen wirtschaftspolitischen Institutionen sollten auch diese Politik nicht wie heute verunmöglichen bzw. bestrafen, sondern im Gegenteil aktiv unterstützen. Dazu eignen sich z.B. eine faire Handelspolitik und faire Regelungen für das geistige Eigentum, ein erweiterter Schuldenerlass (wegen Mitverantwortung der privaten und staatlichen Gläubiger) und Entwicklungshilfe mit vernünftiger Konditionalität und Selektivität, dergemäss vor allem erfolgreiche Länder von weiterer Hilfe profitieren sollen.

Aber natürlich müssen die Entwicklungsländer, d.h. ihre politischen Eliten, sich in erster Linie selbst und mit eigenen Massnahmen und Anstrengungen um ihr Fortkommen bemühen. (JS 285f.)

Die entscheidenden und - im Unterschied zu dem, was Stiglitz glauben macht - höchst umstrittenen Fragen betreffen hier die Interpretation und Übertragbarkeit des ostasiatischen Modells²⁴; und diese Fragen sind nicht nur ökonomisch, sondern vor allem im Hinblick auf "good governance" auch politisch-ökonomisch zu analysieren, was von Stiglitz vollständig unterlassen wird. Überraschend im Gesamtkontext seiner Argumentation, wenn auch vermutlich sehr vernünftig ist der Vorschlag selektiver Entwicklungshilfe.²⁵

3. Bewahrung von Souveränität und Demokratie

Entwicklungsprozesse im allgemeinen und die Globalisierung im besonderen setzen das wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und politische System der betroffenen Länder bereits durch ihr schieres Tempo einer grossen Belastungsprobe aus. Diese kann zur ZerreiSSprobe werden, wenn es immer wieder zu schweren Krisen kommt. (JS 23, 97)

Angesichts dieser aktuellen und auch der zusätzlichen historischen Belastungen sollten die reichen Länder und die internationalen wirtschaftspolitischen Institutionen die Situation nicht durch überzogene Konditionen (JS 60ff., 278), Informationspflichten (JS 45), Kontrollen und rigorose Zeitpläne weiter erschweren. Von den Betroffenen wird dies als neokolonialistische Arroganz und Gängelei

²⁴ Vgl. dazu Kleinewefers (2002c).

²⁵ Vgl. auch Easterly (2001).

empfunden, die das politische System schwächt und im übrigen den Erfolg der Reformen kompromittiert.

"Wenn nur ein paar Leute die Wirtschaftspolitik diktieren, die ein Land befolgen muss, kann ... Entwicklung nicht stattfinden." (JS 285) Wichtig wäre deshalb die "Förderung von Reformschritten ..., die jedes Land in Eigenregie durchführen kann." (JS 285)

Die Entwicklungsländer müssen "ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen." (JS 285) Dazu ist es aber notwendig, dass sie an der Planung, Entscheidung und Durchführung von Projekten und Politik von Anfang an aktiv, entscheidend und verantwortlich beteiligt werden (JS 66, 259f., 269).

Damit dies geschehen kann, muss sich "die Einstellung der internationalen Institutionen ... wandeln. Aber die Einstellung einer Institution ist zwangsläufig mit der Frage verknüpft, wem sie direkt verantwortlich ist." (JS 259) In dieser Beziehung drängt sich eine Neuverteilung der Stimmrechte und der effektiven Machtverhältnisse auf. Ausserdem müssen verantwortliche Institutionen informieren (JS 261, 268) und öffentlich Rechenschaft ablegen (JS 262). Einen Unfehlbarkeitsanspruch (JS 264) dürfen sie sich nicht leisten. Vielmehr müssen sie als lernende Organisationen (266) ihren Leistungsausweis permanent hinterfragen lassen und zu verbessern suchen.

Das sind nachvollziehbare Anliegen. Man hätte allerdings gerne auch etwas darüber gelesen, was sich in den Entwicklungsländern selbst ändern muss und wie dies geschehen könnte. Ein aktueller Blick in die täglichen Nachrichten lehrt, dass dort mindestens so viel Veränderungsbedarf besteht wie in den internationalen wirtschaftspolitischen Institutionen. Möglicherweise erzwingt die durch die Globalisierung gesteigerte internationale Transparenz und Konkurrenz die längst überfälligen Veränderungen - zum Wohl der Betroffenen. Aber das war eben nicht Stiglitz' Thema.

VERZEICHNIS DER ZITIERTEN LITERATUR

W. Easterly, *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge (Mass.) 2001.

The Economist, Joseph Stiglitz could have written a good book on globalisation. Maybe next time, June 6th 2002.

H. Kleinewefers, *Globalisierung*, Freiburg 2002a.

H. Kleinewefers, Globalisierungskritik I : Die Ängste der reichen Länder, Freiburg 2002b.

H. Kleinewefers, Wirtschafts- und entwicklungspolitische Implikationen der vier Ansätze der Wachstumstheorie, Freiburg 2002c.

H. Kleinewefers, Resultate der Transformationstheorie, Freiburg 2003.

R.J. Langhammer, Die Welthandelsorganisation gegen Ende ihres ersten Jahrzehnts, WiSt 6/2002.

H.-P. Martin und H. Schumann, Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, Reinbek 1998.

K. Rogoff, An Open Letter To Joseph Stiglitz, <http://www.imf.org/external/np/vc/2002/070202.htm>.

H. de Soto, El otro sendero, Lima 1986.

H. de Soto, The Mystery of Capital : Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else, New York 2000.

J. Stiglitz, Die Schatten der Globalisierung, Berlin 2002. (Amerikanische Originalausgabe : J. Stiglitz, Globalization and Its Discontents, New York 2002.)

J. Williamson, What Washington Means by Policy Reform, in : J. Williamson (ed.), Latin American Adjustment : How Much Has Happened ? Washington 1990, S. 7-38.

J. Williamson, The Washington Consensus Revisited, in : L. Emmerij (ed.), Economic and Social Development in the XXI Century, Washington 1997.

J. Williamson, What Should the World Bank Think about the Washington Consensus ? World Bank Research Observer, Vol. 15, 2000, S. 251-264.

World Bank, Governance and Development, Washington 1992.

World Bank, The East Asian Miracle, New York 1993.

World Bank, Governance. The World Bank's Experience, Washington 1994.

Bisher in dieser Reihe erschienene Hefte

- Henner Kleinewefers, Das letzte Jahr der DDR, 75 S., 1990
- Henner Kleinewefers, Das Ende der Sowjetunion, 57 S., 1991
- Henner Kleinewefers, Rumänien, 121 S., 1992
- Henner Kleinewefers, Aufsätze zur schweizerischen Agrarpolitik, 118 S., 1992
- Pia Stebler, Studienverlauf an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg, 105 S., 1992
- Henner Kleinewefers, Die Löhne an der Universität Freiburg, 38 S., 1993
- Pia Stebler (unter Mitarbeit von Claus Bornholt), Studienabbruch an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg, 106 S., 1993
- Bruno Jeitziner und Henner Kleinewefers, Dualismus, Pluralismus oder Monismus der Steuerungssysteme? 38 S., 1994
- Pia Stebler, Überlegungen zur Studienreform an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg aus theoretischer und praktischer Sicht, 67 S., 1994
- Jens Schadendorf, Take-Off Prozesse in Ostasien, 96 S., 1995
- Henner Kleinewefers, "Verwesentlichung" der Politik durch Einschränkung der direkten Volksrechte ? 49 S., 1995
- Bruno Jeitziner, A Reaction Function Study for the Swiss National Bank, 74 S., 1995
- Henner Kleinewefers, Freiburg: Die neue Stagnation, 60 S., 1995
- Bruno Jeitziner, Deficits and Money Growth: Empirical Evidence For Switzerland, 38 S., 1995
- Henner Kleinewefers, Der Verfassungsentwurf 1977 - Ein Beitrag zur Vernehmlassung aus ökonomischer Sicht, 24 S., 1996 (Nachdruck von 1977)
- Henner Kleinewefers, Der Verfassungsentwurf 1995 - Ein Beitrag zur Vernehmlassung aus ökonomischer Sicht, 53 S., 1996
- Bruno Jeitziner, Elections and Monetary Policy: Is there a Political Monetary Cycle for Switzerland? 28 S., 1996
- Bruno Jeitziner, The Executive Central Bank Relationship: The Case of Switzerland, 53 S., 1996
- Henner Kleinewefers, Neue Warnsignale für die Freiburger Wirtschaft - Antworten an die Kritiker des Berichts von 1995, 27 S., 1996
- Bruno Jeitziner, Legislative Influence on Monetary Policy? The Case of Switzerland, 70 S., 1996
- Henner Kleinewefers, Erfolgsbedingungen regionaler Entwicklung - Kritisches und Konstruktives zur kantonalen Wirtschaftsförderung, 29 S., 1997
- Bruno Jeitziner and Tobias Hohl, Measuring Political Preferences: Ratings for Members of the Swiss National Council, 35 S., 1997
- Tobias Hohl und Bruno Jeitziner, Parlamentarierratings 1975 - 1995, 116 S., 1997

- Henner Kleinewefers, Die Freiburger Wirtschaft am Ende der Neunziger Jahre: Zurück zum Start, 33 S., 1997
- Bruno Jeitziner und Andreas Spieler, Parlamentarierratings 1996, 35 S., 1997
- Peter Beez, Wachstumsförderliche wirtschaftspolitische Maßnahmen – Zusammenstellung in Anlehnung an die Weltbankstudie "The East Asian Miracle" 1993, 49 S., 1997
- Peter Beez und Niklaus Mäder, Wie kommt es zu erfolgreichen volkswirtschaftlichen Reformen? - Vorschlag eines ökonomischen Rasters, 31 S., 1997
- Henner Kleinewefers, Kaufkraft, Wirtschaftskraft und Bevölkerungsveränderungen - Systematik und Empirie am Beispiel des Kantons Freiburg, 27 S., 1998
- Henner Kleinewefers, Neue und Revidierte Daten über die Freiburger Wirtschaft, 39 S., 1999
- Henner Kleinewefers, Hayek und die Demokratiereform, 25 S., 1999
- Pascale Güllner, Small and Medium Sized Business Networks in Taiwan, 49 S., 1999
- Tobias Hohl und Bruno Jeitziner, Parlamentarierratings 1997-1998, 39 S., 1999
- Henner Kleinewefers, Nach der Konsolidierung die Reform: Wünsche für die Zukunft der schweizerischen Bundesverfassung, 42 S., 1999
- Henner Kleinewefers, Die Freiburger Wirtschaft zu Beginn des Jahres 2000: Licht am Ende des Tunnels? 25 S., 2000
- Henner Kleinewefers, Staatsversagen, Verwaltungsversagen und New Public Management, 46 S., 2000
- Bruno Jeitziner und Tobias Hohl, Parlamentarierratings 1999 - 2000, 45 S., 2000
- Ivan Baron Adamovich und Gerald Hosp, Fiscal federalism for emerging economies: lessons from Switzerland?, 24 S., 2001
- Henner Kleinewefers, Methodologische und theoretische Überlegungen zu David S. Landes' "Wohlstand und Armut der Nationen", 11 S., 2002
- Henner Kleinewefers, Wirtschafts- und entwicklungspolitische Implikationen der vier Ansätze der Wachstumstheorie, 29 S., 2002
- Henner Kleinewefers, Globalisierungskritik I: Die Ängste der reichen Länder - Am Beispiel des Buchs "Die Globalisierungsfalle" von Martin und Schumann, 26 S., 2002
- Henner Kleinewefers, Globalisierungskritik II: Die internationale Wirtschaftspolitik und die armen Länder - Am Beispiel des Buchs "Die Schatten der Globalisierung" von Joseph Stiglitz, 33 S., 2002.