

20. Dezember 2019

Protektionismus und Entwicklungspolitik

von Maximilian Tarrach

Das Problem, die ärmsten Regionen der Welt aus der Armut zu befreien, war für die klassisch Liberalen stets eines der marktwirtschaftlichen Integration dieser Regionen in den Welthandel. Die Idee war einfach und bestechend: Je stärker sich diese Gesellschaften an dem internationalen Handel beteiligen würden, desto schneller wären sie in der Lage, zu den industrialisierten Staaten aufzuschließen, ihre Lücke in der Befriedigung globaler Kundenbedürfnisse zu finden, um mit diesem neu gewonnenen Wohlstand einen funktionierenden Sozialstaat mit prosperierenden öffentlichen Gütern finanzieren zu können. Damit wären Schulen für die bisher nicht alphabetisierten Kinder vorhanden, durch ein umfassendes Gesundheitssystem wären Seuchen, schwere Krankheiten und die hohe Kindersterblichkeit sofort besiegt und die Altersarmut sowie die Überpopulation wären eingedämmt. Doch obwohl die Zölle weltweit stark zurückgegangen sind, viele afrikanische Staaten Privatunternehmertum und eine freie Preisbildung zulassen, lässt das Wirtschaftswunder, von dem die Liberalen in der dritten Welt träumten, auf sich warten. Das Vorbild für den erwarteten schnellen und ad hoc geschehenden wirtschaftlichen Aufstieg bildeten Deutschland, die USA und Japan nach dem zweiten Weltkrieg oder der rasante Wohlstandsgewinn der sogenannten TIGER-Staaten seit den 1970er Jahren. Warum gelang eine solche Entwicklung in Afrika trotz der Liberalisierungen jedoch nicht?

Joseph Stiglitz, Chefökonom der Weltbank von 1997 bis 2000, versuchte sich in seiner Studie »Die Schatten der Globalisierung« aus dem Jahre 2002 an einer Antwort. Das Problem an der Vorstellung einer raschen und nur durch schnelle Liberalisierungen hervorgerufenen Entwicklung lägen in kulturellen, wirtschaftlichen und globalen Hemmnissen. Entwicklungsländer wie Zentralafrika oder Sierra Leone müssten ganze Dekaden an Menschheitsgeschichte, was ihre Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik angeht, überspringen, um weltweit konkurrenzfähig zu sein. Sie haben keine Erfahrungen mit einer breiten Mittelstandsgesellschaft, einer großen Anzahl privatwirtschaftlicher Betriebe und der Vorstellung eines autonomen Unternehmers. Es habe sich gezeigt, dass bei Entwicklungsländern, deren nationale Wirtschaft im Vergleich zur Weltwirtschaft verschwindend gering ist, es sogar eher von Nachteil sei, alle Bereiche des Staates auf einmal privatisieren zu wollen. Der IWF bspw. empfehle diesen Entwicklungsländern gleichzeitig ihr Staatseigentum zu privatisieren, ihre Märkte für ausländisches Kapital zu öffnen, den Bankensektor zu privatisieren und die Währung frei konvertibel zu gestalten. Wenn ein kleines Entwicklungsland, das stark agrarwirtschaftlich geprägt sei, diesen Empfehlungen folge, gäbe es nach Stiglitz aber ein zu hohes Risiko des Scheiterns. Erstens, wenn der Bankensektor geöffnet wird, bevor sich eine lokale Wirtschaft gebildet hat, wird dieser Sektor von ausländischen Banken dominiert, da die heimischen Banken häufig über keinerlei Erfahrung mit der Kreditvergabe an Unternehmungen besäßen. Diese Großbanken würden aber Kleinbauern und Viehzüchtern keine Kredite vergeben, wodurch

nur große Unternehmungen gefördert würden, die meist zu der kleinen oligarchischen Gruppe gehören, die das Land vormals unter sich aufteilten. Die lokale Wirtschaft, vor allem jene Bereiche, welche die Masse der Menschen in Lohn und Brot bringen könnte, kommt daher nicht in Gang. Wird dazu noch das Staatseigentum privatisiert, was hier häufig Staatsmonopole sind, kommt der Faktor hinzu, dass der Staat somit seine letzte Möglichkeit aufgibt, ein Puffer zu haben, mit dem er die Ärmsten in seinem Land mit Gütern oder Arbeitsstellen versorgen kann, wenn ein Ernteeinbruch oder eine Rezession eintritt. Hat er darüber hinaus die Märkte für ausländische Unternehmen geöffnet, bevor sich eine lokale Wirtschaft bilden konnte, wird der Markt meist stark von ausländischen Gütern überschwemmt, so dass zwar die Konsumenten mehr Auswahl beim Kaufverhalten besitzen, sich aber gerade die Unterschicht wenig davon leisten kann, weil sie keine Arbeit findet, mit der sie sich die Güter des Weltmarkts leisten könnte. Die lokalen Kleinunternehmen müssten in einem solchen Szenario sofort mit international agierenden Konzernen konkurrieren, die im Vergleich zu Kleinbetrieben und auf die lokale Wirtschaft gesehen, über unbegrenzte Mittel zur Expansion und zur Preiskonkurrenz ausgestattet sind. Auch dadurch kommt die heimische Wirtschaft nicht in Schwung. Eine letzte Schwäche zeigte sich durch das Freilassen der Nationalwährung. Wenn die Währung vollständig frei verkäuflich sei, würde sie immer wieder von Spekulationswellen ergriffen. Natürlich fallen diese Schwankungen auf lange Sicht meist nicht ins Gewicht und der freie Marktverkehr hat gerade für die im Ausland lebenden Afrikaner große Vorteile, weil sie ihrer Familie leichter ein Teil ihres Einkommens nach Hause schicken können, aber die starken Schwankungen der Nationalwährung gerade zu Beginn der wirtschaftlichen Entwicklung machte es für kleinere Betriebe noch schwieriger von Banken und internationalen Geldgebern Kapital zu erhalten, weil diese das Währungsrisiko mitbedenken müssten. Oder wenn die Währung an eine Weltwährung gekoppelt wird, kann dies zu einer starken Überbewertung der kleinen Lokalwährung führen. Wenn die Preise sich in einer starken Deflation derart schnell nach unten anpassen müssten, komme es häufig zu Friktionen und auch dies könne ein Hemmnis für das Entwicklungsland beim Aufbau der Wirtschaft sein. All diese Ergebnisse seien in den letzten 30 Jahren beobachtbar und daher gerade kein leuchtendes Vorbild einer gelungenen Entwicklungspolitik.

Stiglitz stellt diesem Modell der *liberalen Schocktherapie* das asiatische Modell des *geführten Übergangs* gegenüber. Asiatische Länder wie China, Südkorea, Singapur oder Taiwan hätten alle eines gemeinsam: Sie haben eine enorme wirtschaftliche Entwicklung in den letzten 30 Jahren erlebt und sich an keinen der Ratschläge des IWFs gehalten. Weder haben sie schnell, noch alle wirtschaftlichen Gebiete gleichzeitig liberalisiert, sondern Stück für Stück, in manchen Bereichen sind die Einschränkungen des Handels immer noch groß, obwohl das BIP pro Kopf dem der westlichen Länder sehr nahegekommen ist. Südkorea zum Beispiel ließ bis in die 1990er Jahre hinein keine ausländischen Kapitalgeber in das Land, um nicht von den Wegen des internationalen Kapitals abhängig zu sein. Die Unternehmungen wurden vollständig aus heimischen Ersparnissen finanziert. Dadurch wurde eine breite Masse der heimischen Bevölkerung an dem Aufstieg beteiligt. Die Währung war ebenfalls nicht frei konvertierbar. Die koreanische Wirtschaft konnte sich voll und ganz auf seinen komparativen Vorteil bspw. in der Chip-Herstellung fokussieren und nach und nach international konkurrenzfähig wer-

den, bevor der heimische Markt geöffnet wurde. Viele Staatsbetriebe bleiben zunächst bestehen, um die Infrastruktur des Wandels bereitzustellen und wurden dann erst mit der Zeit, wie in den europäischen Gesellschaften ebenfalls, erst nach und nach und je nach Bedürfnis privatisiert. In China ist die Lenkung der Wirtschaft wahrscheinlich am stärksten gewesen, aber auch die Herausforderungen waren enorm. Keine andere Volkswirtschaft musste bisher mit einer derart großen Masse an Menschen und damit einem hohen Potenzial einer weiteren Hungersnot beim Versagen der Reformen, die Wirtschaft transformieren. Und auch weil die Chinesen keine Erfahrung mit privaten Unternehmungen hatten und stark auf hierarchische Befehlsketten konditioniert waren, liberalisierten die Chinesen die Staatsbetriebe erst Stück für Stück. Zuerst wurde die Leitung der Staatsbetriebe stärker den lokalen Politikern übergeben, das Staatseigentum also kommunal verwaltet. Dann wurde das starre Quoten- und Abgabensystem der Landwirtschaft gelockert. Die lokalen Staatsbetriebe mussten von nun an eine vorgegebene aber kleinere Menge als zuvor an den Zentralstaat zu einem fixen Preis abgeben und durften alles, was sie darüber hinaus produzierten, zu einem freien Marktpreis verkaufen. Durch dieses zweifache Preissystem behielt der Zentralstaat die Möglichkeit in Regionen, die sich nicht so schnell und positiv entwickelten wie andere, für Ausgleich zu sorgen, während die einzelnen Staatsbetriebe in Konkurrenz standen und einen großen Anreiz besaßen, ihre Produktivität zu steigern und sich weiterzuentwickeln. Nach zehn Jahren wurde dieses doppelte Preissystem bereits aufgrund seines Erfolges aufgelöst und als Konkurrenz zu den kommunalen Betrieben wurden nun auch reine Privatunternehmen zugelassen, so dass auch hier nicht alle Mitarbeiter auf einen Schlag arbeitslos wurden, wenn die Kommunalbetriebe nicht rentabel waren. Auch diese Transformation funktionierte. Darüber hinaus öffnete China seine Kapitalmärkte nicht generell, sondern ließ lieber gezielte Joint Ventures zu, wo private Kapitalgeber nicht nur abstrakte Wertpapiere kaufen, sondern gezielt an der Entwicklung einzelner Unternehmen interessiert waren. China wurde auf diesem indirekten Weg in zwei Jahrzehnten zu einem der viertgrößten Kapitalimporteure der Welt. Was nach Stiglitz das Argument aussticht, dass nur ein vollständig freier Kapitalmarkt große Geldsummen anziehen könne. Wenn Stiglitz daher vorschlägt, dass die afrikanischen Staaten es den asiatischen gleich tun sollten, dann plädiert er nicht für eine anti-marktwirtschaftliche Politik, sondern nur für eine, die die heimischen Bedürfnisse und Eigenheiten der Länder berücksichtigt. Hat das jeweilige Land schon Erfahrungen mit Kapitalmärkten, kann es diesen schneller privatisieren, ist es stark durch Staatsunternehmen geprägt, sollte es diese nur aufgeben, sobald Alternativen für die Bevölkerung sowohl in der Versorgung mit Produkten wie mit Arbeitskräften geschaffen sind. Hat das Land keinen funktionierenden Bankensektor, ist vielleicht im Übergang eine staatliche Entwicklungsbank wie in China von Nöten, die jenen Unternehmen Kredite verleiht, die sonst auf dem internationalen oder nicht funktionierenden nationalen Markt kein Geld erhalten würden. Stiglitz behauptet auch nicht, dass alle Staaten derart vorsichtig wie China vorgehen müssen. Die Angst vor Kontrollverlust war und ist dort aufgrund des autoritären Regimes besonders groß, was für eine demokratische Regierung weniger ins Gewicht fällt. Dort sollte vor allem die tatsächliche Hebung des Allgemeinwohls als Richtschnur gelten. Er ist daher der Meinung, dass ein Entwicklungsland durchaus zwei oder drei der vier Liberalisierungspunkte: Währung, Staatseigentum, Finanz-

und Kapitalmarkt, Privateigentum an den Produktionsmitteln usw. liberalisieren könne, aber es unklug sei, um jeden Preis alle Gebiete auf einmal öffnen zu wollen. Hat der Staat bspw. noch eine Entwicklungsbank, die im Notfall Kredite vergeben kann und besitzt sie ein oder zwei gut funktionierende Staatsbetriebe kann sie auf dem Währungsmarkt, dem Aktienmarkt und dem Zulassen von privaten Unternehmungen zügiger Reformen ins Auge fassen und umgekehrt, hat sie bereits einen funktionierenden Bankensektor und einige private Unternehmen, die viele Arbeitsplätze sichern, kann sie großzügiger bei den Privatisierungen des Staatseigentums und dem Kapital- und Finanzmarkt sein. Jedes Land muss daher seine Kombination und seinen eigenen Weg hin zur Marktwirtschaft finden.

Dieser Ansatz scheint mir aus zwei Aspekten heraus interessant zu sein. Er nimmt Rücksicht darauf, dass die Marktwirtschaft als Wirtschaftsordnung nur dann ihre ganzen positiven Ergebnisse entfalten kann, wenn möglichst viele Menschen sich an ihr beteiligen können. Wenn mit anderen Worten die Rückkoppelungseffekte durch Markttransaktionen besonders groß werden. Dies erreicht man nur, wenn man die Erfolge und Gewinne der Marktwirtschaft möglichst breit streut, so dass sich eine große Mittelschicht bilden kann, die wiederum das Fundament einer gelungenen Demokratie darstellt. Selbstverantwortliche Bürger, die ihr Heim, ihre Sozialversicherungen und ihre Bildung selbst bestreiten können, sind wichtiger als ein auf dem Papier liberalisierter Markt, wenn er nicht der Masse der Menschen zu einem Einkommen verhilft. Stiglitz zeigt bspw. auf, dass in Russland in den Jahren der Transformation unter Jelzin oder in Staaten wie Sierra Leone zwar auf dem Papier Privatisierungen des Staatseigentums durchgeführt wurden, aber dadurch, dass sie so abrupt und ohne Rücksicht auf die Lage der Nation durchgeführt wurden, konnten sich nur jene diese Betriebe leisten, die bereits schon reich waren. Somit blieb der Besitz trotz Wechsel in marktwirtschaftliche Verhältnisse an bestimmte Machtzentren gekoppelt, die kein Interesse an der weiteren Entwicklung der Betriebe hatten. In Russland sei es das einträglichste Geschäft gewesen, die Staatsbetriebe zu zerschlagen und die erhaltenen Rubel möglichst schnell ins Ausland zu transferieren, was aufgrund des freien Währungsmarktes auch reibungslos von statten ging. Das Ergebnis war ein Rückgang der Produktivität der Wirtschaft um fast 50%, was bei einem Wechsel von einer der unproduktivsten Planwirtschaften der Welt in eine Marktwirtschaft ein erstaunliches Ergebnis war.

Russland ist bis heute eines der Länder mit der größten Ungleichheit und den geringsten Aufstiegschancen für die unteren Schichten. Auch hier scheint sich daher die Unterscheidung zwischen inklusiven und extraktiven Gesellschaften von den Ökonomen Daron Acemoglu und James A. Robinson zu bewähren. Inklusiv Gesellschaften verwenden das Mittel von Liberalisierungen, um die Freiheitsräume der Menschen zu heben. Wie bei einer Halskette lassen sie nur den nächsten Stein aufrollen, wenn der vorherige bereits fest ansitzt. Sie achten auf die tatsächlichen Effekte von Privatisierungen und nicht nur auf eine pro-forma-Liberalisierung für das Erfüllen der Kreditvorgaben des IWF.

Eine zweite Überlegung von mir ist im Anschluss an die Interventionstheorie von Ludwig von Mises entstanden, die er meist mit seinem Milchpreisbeispiel verband. Auch wenn Helmut Krebs und ich diese Theorie aufgrund des suggerierten Automatismus der Kausalketten be-

reits kritisierten, so ist sie doch von ihrer Grundüberlegung her richtig. Mises argumentierte, dass ein Staat bei einer preis-relevanten Intervention in die Marktwirtschaft einen Prozess auslöse, in dem tendenziell immer weitere Eingriffe zur Vermeidung negativer Effekte nötig würden, so dass am Ende dieses Prozesses ein Übergang zur Planwirtschaft anstünde. Das Beispiel lief folgendermaßen: Wenn der Staat einen Höchstpreis für Milch festlege, dann sei dieser entweder zu hoch oder zu niedrig. Meist, wenn ein Höchstpreis festgelegt wird, dann ja, um die Konsumenten mit günstigeren Preisen zu versorgen, bspw. um ärmere Schichten zu versorgen, also sei der eigentliche Marktpreis über dem festgelegten Preis zu finden. Somit ist Milch nun zu günstig. Sie wird immer stärker nachgefragt, die Bauern können bald das Futter für die Kühe nicht mehr bezahlen, weil sie nicht rentabel ihre Milch als Produkt verkaufen können. Also rufen sie nach dem Staat für einen Höchstpreis beim Weizen usw. Am Ende müssen auch die Mieten der Häuser und die Preise für Steine, Stahl, Energie usw. kontrolliert werden, um die Folgen des ursprünglichen Eingriffs in den Milchpreis auszugleichen. Mises veranschaulichte damit, dass die Marktwirtschaft ein Netz aus Preisen und Produktionsweisen erschafft, das fein aufeinander ausgerichtet ist, und Störungen nur in einem geringen Umfang verträgt, aber einen kategorischen Verzerrungseffekt wie im Preissektor nicht ausgleichen kann.

Ebenso könnte man aber bei einem Übergang von der Planwirtschaft in die Marktwirtschaft davon sprechen, dass sich dieses Netzwerk an Preisen und Produktionsweisen erst etablieren muss und es klüger ist, jeweils den Druck zu nutzen, den eine Liberalisierung in einem der Wirtschaftsbereiche auf einen anderen auslöst, als gleich alle zu liberalisieren, obwohl noch keine der Koordinationssektoren gut funktionieren. Man nutzt so jeweils das maximale Momentum, um Reformen durchzusetzen und führt sie jeweils zu dem Zeitpunkt durch, an dem sich die vorherige Reform bereits bewährte. Denn sonst hätte sie keinen Ausstrahlungseffekt erzeugt. Nicht nur ein Staatspreis löst daher einen weiteren planwirtschaftlichen Preis aus, sondern auch ein Marktpreis drängt zu weiteren Marktpreisen. Diese Erkenntnis könnte helfen, den Effekt zu verstehen, den Stiglitz in den asiatischen Gesellschaften ausfindig gemacht zu haben meint.

Ob Stiglitz mit seinen historischen Vergleichen richtig liegt, kann ich nicht beurteilen. Die Überlegungen, die sich aus dieser Betrachtung heraus ergeben, scheinen aber Potenzial für weitere wichtige Debatten zu liefern.