

GELD ALLEIN HILFT SELTEN

Warum Länder reich werden oder arm bleiben- ein ZEIT-Gespräch mit Rainer Tetzlaff

DIE ZEIT 4.4.97

5 ZEIT.- Warum sind trotz der vielen Milliarden, die die Industrieländer in den Süden gepumpt haben, so viele Länder arm geblieben?

Tetzlaff.- Geld leistet eben nur einen sehr schwachen Beitrag zur Entwicklung - im Gegensatz zu der Annahme der frühen Modernisierungstheoretiker. Die glaubten, daß arme Länder arm sind, weil ihnen Kapital fehlt. Folglich empfahlen sie, vorübergehend mit Krediten zu helfen, damit es zu einem ökonomischen *take off* kommt - wie einst durch den Marshallplan in Europa. Heute weiß man: Die Idee, ganze Länder von außen entwickeln zu wollen, ist eine Täuschung.

ZEIT.- Sie selbst behaupten sogar, daß die Überweisungen aus dem Norden in den Empfängerländern ein entwicklungshemmendes Rentendenken fördern.

Tetzlaff.- Das muß zwar nicht so sein - es gibt auch Leute, die mit dem Kapital etwas Produktives anfangen können -, ist aber in einer ganzen Gruppe von Ländern der Fall gewesen. Vor allem in Afrika hat Geld selten etwas Gutes bewirkt. Tansania beispielsweise hat in den vergangenen Jahrzehnten rund elf Milliarden Mark bekommen und ist immer noch das zweitärmste Land der Erde. Man fragt sich, wo das Geld geblieben ist.

ZEIT.- Wissen Sie es?

Tetzlaff.- Man hat allmählich herausgefunden, daß tatsächlich sehr viel in der Bürokratie versickert ist, durch Korruption und Vetterwirtschaft einfach verschwunden, konsumiert.

30 ZEIT.- Die Klagen vieler Dritte-Welt-Gruppen über zuwenig Entwicklungshilfe halten Sie also für unbegründet? Immerhin sind ja sämtliche Industriestaaten weit von dem selbstgesteckten Ziel entfernt, 0,7 Prozent ihres Sozialproduktes in die armen Länder zu transferieren.

35 Tetzlaff.- Nein, an zuwenig Geld ist es nicht gescheitert. Was die Weltbank seit einiger Zeit als *good governance* bezeichnet, ist der Schlüssel zu einer erfolgreichen Entwicklung. Wenn der kollektive Wille fehlt, als Nation besser dazustehen, dann nützen auch die Milliarden nichts.

40 ZEIT.- Also kann die Entwicklungshilfe getrost weiter zurückgefahren werden?

Tetzlaff.- So einfach ist es nicht. Es gibt Bereiche, in denen sogar mehr Geld hilfreich wäre. In Afrika brechen ganze Staaten zusammen, sogar die Alphabetisierung geht zurück, und ein ganzer Kontinent läuft Gefahr, zu einer wabernden Masse zu werden, die von *warlords* und Jugendgangs terrorisiert wird. Es läuft geradezu auf eine Staatsimplosion zu. Unter diesen Umständen ist es vernünftig, sehr kontrolliert Geld in zentrale Bereiche zu investieren: Bildung und Gesundheit. Generell aber gilt, daß man ja wohl auch als Demokrat in den Geberländern nicht akzeptieren kann, daß Steuergelder in so großem Umfang wie bisher fehlgeleitet werden.

ZEIT.- Wer trägt denn nun die Schuld an dem Mißerfolg - die nationalen politischen Eliten?

55 Tetzlaff.- Es gibt keine monokausalen Erklärungen. Natürlich waren für viele Länder die äußeren Rahmenbedingungen ungünstig, die *terms of trade* haben sich verschlechtert, die Rohstoffpreise sind gesunken und so weiter.

Aber daneben gibt es gravierende interne Entwicklungshemmnisse. Und für die sind nicht die Arbeiter und Bauern verantwortlich die sind überall in der Welt fleißig. Kulturelle Einflüsse sind wichtig, tatsächlich aber vor allem das Fehlverhalten der politischen Eliten. In zu vielen Ländern können sie es sich leisten, Geld nur für sich persönlich auf die Seite zu schafffen.

ZEIT.- Ghana und Südkorea hatten vor Jahrzehnten ein ähnliches Entwicklungsniveau. Die Südkoreaner sind reich geworden, die Ghanaer nicht. Warum?

Tetzlaff.- Die Koreaner hatten nach dem schrecklichen Krieg 70 zwischen 1950 und 1953 nichts mehr - außer den Menschen und ihrer Arbeitskraft. Aber es gab einen ausgeprägten Willen, nicht kommunistisch zu werden und etwas Eigenes auf die Beine zu stellen. Das begann mit der Landwirtschaft und einer vorbildlichen Bodenreform - Südkorea hat eines der egalitärsten Bodensysteme der Welt.

Zweitens ist viel in das Bildungssystem investiert worden - dabei spielte das kulturelle Erbe eine Rolle. Drittens ist mit Hilfe eines klugen, marktfreundlich intervenierenden Staates Industriebranche für Industriebranche aufgebaut worden. Und 80 viertens hatte die politische Elite, auch wenn sie aus Militärdiktatoren bestand, einen patriotischen Geist: Sie wollte aus dem Land etwas machen. Es gab einen Entwicklungsnationalismus. Das alles fehlte in Ghana.

ZEIT.- Schon der Nationalökonom Friedrich List glaubte zu 85 wissen, was ein Land braucht, um sich zu entwickeln: eine gerechte Bodenverteilung, Investitionen ins Bildungssystem, Produktivkraftentwicklung in der Landwirtschaft. Ist das auch heute noch das Erfolgsrezept?

Tetzlaff.- Schon. Aber natürlich ist die Umsetzung schwieriger geworden. Chile und Peru beispielsweise haben sich an einer Landreform versucht, die Kapitalisten haben daraufhin ihre Gelder außer Landes geschafft.

ZEIT.- Globalisierung als Entwicklungshemmnis?

Tetzlaff.- In gewisser Weise. Nur, auch das mußten wir lernen: Entwicklung ohne Weltmarktintegration - diese These stimmt eben auch nicht. Aber die Listschen Überlegungen gelten grundsätzlich auch heute noch. Schauen Sie nach Algerien: Daß die FLN trotz der Milliarden an Petrodollar und trotz des *human capital* das Land so an die Wand gefahren hat, 100 dürfte vor allem an der unterlassenen Landreform liegen. Oder vergleichen Sie Australien mit Argentinien, wo die Agraroligarchie bis heute das Sagen hat. Um die Jahrhundertwende war Argentinien mehrfach so reich wie Australien, heute ist es umgekehrt.

105 ZEIT.- Warum ist die Verteilung von Grund und Boden so bedeutsam?

Tetzlaff.- Aus zwei Gründen. Erstens instrumentalisiert die Agraroligarchie den Staat für ihre Interessen. Entscheidender ist aber wahrscheinlich, daß eine Landreform mehr Menschen 110 in den Wertschöpfungsprozeß einbezieht und sich dadurch Agrar- und Industriesektor vermischen. Der ökonomische Erfolg Chinas zeigt das deutlich.

ZEIT.- Natürlicher Reichtum, beispielsweise fruchtbarer Boden, garantiert also keineswegs eine erfolgreiche Entwicklung?

115 Tetzlaff.- So ist es. Mauritius, eine Insel mit Zuckerrohr-Monokultur, über die zweimal jährlich Zyklone fegen und alles zerstören, hat es gepackt. Die Leute dort haben, wenn auch mit Hilfe Europas, eine Textilindustrie aufgebaut. Das ist eine Erfolgsstory. Togo dagegen bestreitet sechzig Prozent seines 120 Staatsbudgets mit Entwicklungshilfe, Die hängen regelrecht am Tropf, haben eine sogenannte *rent-seeking-Mentalität* entwickelt und sind erschüttert, wenn weniger Geld bei ihnen ankommt. Es kommt aber weniger.

ZEIT.- Wegen der ausländischen Überweisungen sind die 125 eigenen Anstrengungen erlahmt?

Tetzlaff.- Genau. Erinnern Sie sich an das schöne Buch von Axelle Kabou mit dem Titel "Weder arm noch ohnmächtig"? Die Senegalesin war zehn Jahre lang als Entwicklungshelferin im eigenen Land tätig und sagt ganz deutlich: "Unsere Eliten 130 haben noch nicht begriffen, was die Stunde geschlagen hat. Wir haben uns daran gewöhnt, daß für Entwicklung das Ausland zuständig ist und wir für die besseren Dinge des Lebens da sind - Tanzen, Musik, Feste. Wir müssen uns aber selber anstrengen, um aus der Misere herauszukommen. Wir sollten 135 nicht meinen, daß das weiterhin das Ausland tut." Ein bißchen davon hat jeder Entwicklungshelfer in Afrika erfahren. Da ist eine Mentalitätsänderung erforderlich.

ZEIT. Wie kann sich denn ein Volk gute Eliten verschaffen, die sich tatsächlich für eine Entwicklung ihres Landes engagieren?

Tetzlaff.- Das geht nur über gesellschaftliche Lernprozesse. Ghana ist ein Beispiel. Nach einem Vierteljahrhundert mehr oder weniger korrupter Regierungen hat ausgerechnet ein Militärführer, Jerry Rawlings, begriffen: So geht das nicht weiter, wir bauen das Land neu auf, wir müssen die Korruption bekämpfen und mehr investieren und produzieren, statt zu konsumieren. Das war ein Patriot im asiatischen Sinne. Er hat den Staatsapparat abgespeckt, Subventionen gestrichen, den Arbeitsmarkt liberalisiert. Es gibt wenige weitere Beispiele dafür, daß Militärführer versuchen, neue Eliten zu schaffen: Musseveni in Uganda oder Thomas Sankara in Burkina Faso. Der wurde allerdings von der alten Elite umgebracht, weil die erkannt hatte: Der will an unsere Privilegien.

ZEIT.- Demokraten im westlichen Sinne sind die von Ihnen genannten Erneuerer nicht gerade. Setzt *good governance*, die gute Führung der Regierungsgeschäfte, das westliche Demokratieideal gar nicht unbedingt voraus?

Tetzlaff.- Anfangs nicht. Der Erneuerungsprozeß kann allerdings in der zweiten Phase in eine Demokratisierung einmünden, auch wenn die Diktatoren das nicht wollen.

ZEIT.- Ohne einen wohlmeinenden Diktator geht es nicht?

Tetzlaff.- Können Sie mir erklären, warum sonst Nigeria, viel reicher als das benachbarte Ghana., total abgerutscht ist? Das Land wurde durch den Streit um die Erdölgewinne zerstört.

ZEIT.- Welchen Stellenwert hat die Kultur?

Tetzlaff.- Sämtliche Kulturen sind im Prinzip offen für entwicklungsfördernde wie für entwicklungshemmende Impulse. Allerdings: Die Tugenden des Konfuzianismus - Sparsamkeit, Autoritätsfixierung, aber auch Solidarität - sind in einem geordneten Industrialisierungsprozeß vorteilhaft, wenigstens unter kapitalistischen Bedingungen. Sie fördern das Erwerbsstreben. In einem sozialistischen Modell kommen diese Tugenden allerdings überhaupt nicht zur Geltung.

Die afrikanische Kultur ist stärker vergangenheitsorientiert; die Ahnen spielen eine größere Rolle. Vor allem aber gibt es - anders als in asiatischen Kulturen - ein Ideal der Egalität, vor allem in den Dörfern. Man überlebt eben in Afrika nur in der Gemeinschaft, was auch mit den natürlichen Bedingungen zu tun haben mag. Das soziale Ideal ist nicht das persönliche Vorwärtskommen, und deshalb richten sich auch Mythen und Hexerei gegen Menschen, die durch eigene Initiative aus der Reihe tanzen. Die werden gleich gedeckelt. Hinzu kommt, daß die Kultur oral ist, es gibt keine schriftlichen Dokumente. Das hat die Verstetigung von Innovationen und die Rechtsstaatlichkeit natürlich behindert.

ZEIT.- Also haben die Afrikaner strukturelle Entwicklungsnachteile gegenüber den Asiaten?

Tetzlaff.- So ist es. Das beginnt schon weit in der Vergangenheit: Es gab keine größeren Reichsgründungen. Erst spät im 19. Jahrhundert hat man in Afrika gelernt, über größere Gebiete mit unterschiedlichen Bevölkerungen ein Herrschaftssystem zu errichten. Und wenn man bedenkt, daß die Logik der modernen politischen Entwicklung von der persönlichen zur institutionellen Herrschaft geht, wie das Max Weber geschildert hat, dann hat sich das auf dem afrikanischen Kontinent am wenigsten herausgebildet.

ZEIT.- Das kulturelle Erbe der Südamerikaner ...

Tetzlaff.- ... ist viel leichter als das afrikanische, weil die Latinos, trotz vieler Militärdiktaturen, zumindest an erlebte Demokratie anknüpfen können. Es gibt ja durchaus positive Entwicklungen, vor allem in Chile, wo allerdings das autoritäre Schwellenländermodell bestätigt wird. Pinochets Wirtschaftsreformen sind von den Demokraten nicht rückgängig gemacht worden, und ich bezweifle, daß Demokraten diese harten Reformen hätten durchführen können. Das Paradoxe ist nämlich, daß die urbanen Mittelschichten, die Demokratiebewegungen

in Gang setzen, in der Regel die ersten Opfer der Strukturanpassungsmaßnahmen werden, die fast alle hochverschuldeten Länder heute durchführen müssen.

ZEIT.- Weil Weltbank und Internationaler Währungsfonds sie dazu zwingen.

Tetzlaff.- Nur vordergründig. Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes setzen sich die Gesetzmäßigkeiten des Marktes durch. Korrupte Eliten bekommen keine Prämie mehr dafür, daß sie nicht ins andere Lager wechseln. Der Markt macht die Sache transparent und ehrlich ...

ZEIT.- ... und entmachtet die politische Klasse?

Tetzlaff.- Richtig. Politiker können nicht mehr Alternativen erfinden, wie das noch vor dreißig Jahren möglich war. Aber sie können den notwendigen Anpassungsprozeß steuern. Schlechte Politiker können ein Land nach wie vor gegen die Wand fahren, gute Politiker können die Voraussetzung dafür schaffen, daß ein Land von der Woge des Weltmarktes nach oben gespült wird. Und dafür ist, anders als die Ordoliberalen glauben, ein in der Gestaltung starker, nicht etwa ein schwacher Staat notwendig. Das heißt aber nicht, daß der Staat als Produzent tätig werden sollte.

ZEIT.- Ihre Idee von Entwicklung setzt ganz auf das Wachstum nach dem westlichen Modell. Drängt sich Ihnen nicht die Frage auf, wie viele Südkoreas sich die Erde angesichts des begrenzten Ressourcenvorrates leisten kann?

Tetzlaff.- Wie wollen sie eine Bevölkerung, die sich alle 28 Jahre verdoppelt, ohne wirtschaftliches Wachstum auf ein höheres Niveau bringen? Aber Sie haben recht: Natürlich gibt es Grenzen des Wachstums. Unserem Zivilisationsmodell liegt eine Tendenz zur Selbstzerstörung zugrunde. Nur sehe ich keine Kräfte in der Welt, die stark genug wären, diesen Wahnsinn zu beenden und ein alternatives Zivilisationsmodell zu bauen. Die Verhältnisse sind noch nicht reif dafür.