

Die Stockholm Erklärung

Auf dem Weg zu einem Konsens über die Prinzipien von Politikgestaltung für die heutige Welt

Dreizehn Ökonomen, darunter vier ehemalige Chefökonominnen der Weltbank, trafen sich vom 16. bis 17. September 2016 in Saltsjöbaden, Schweden, um über die Herausforderungen zu diskutieren, denen sich ökonomische Entscheidungsträger heute gegenüberstehen. Das Treffen wurde von der Schwedischen Internationalen Entwicklungsagentur (Sida) und der Weltbank ausgerichtet. Mitglieder dieser Gruppe waren Sabina Alkire (Oxford), Pranap Bardhan (Berkeley), Kaushik Basu (New York), Haroon Borat (Kapstadt), François Bourguignon (Paris), Ashwini Deshpande (Delhi), Ravi Kanbur (Ithaca), Justin Yifu Lin (Peking), Kalle Moene (Oslo), Jean-Philippe Platteau (Namur), Jaime Saavedra (Lima), Joseph Stiglitz (New York), und Finn Tarp (Helsinki und Kopenhagen). Am Ende des Treffens beschloss die Gruppe den Konsens, zu dem sie gelangt waren, in einer Erklärung, der „Stockholm Erklärung“ zu veröffentlichen; nachfolgend der Text.

1 Herausforderungen für Entwicklung

Die heutige Welt durchlebt turbulente Zeiten. Globale Kräfte bieten sowohl Versprechungen als auch Gefahren. Noch nie da gewesener technischer Fortschritt verspricht steigenden Lebensstandard, vermag aber auch Menschen aus dem Arbeitsmarkt zu drängen und kann zu mehr Jugendarbeitslosigkeit führen. Der Anstieg von Handel und weltweiten Investitionen haben das Wachstum angetrieben und einigen Ländern mit niedrigem Einkommen zu mittlerem Einkommen verholfen. Gleichzeitig haben viele Gruppen in diesen Ländern nicht an dieser Entwicklung teilgenommen. Dasselbe gilt auch für hochentwickelte Volkswirtschaften, in denen viele Menschen von den nachteiligen Folgen der Globalisierung betroffen sind. Des Weiteren haben sich die Lebensstandards in Nationen, die von Konflikt und Krieg betroffen sind, verschlechtert. Wachsende Ungleichheit innerhalb von Ländern bedrohen den sozialen Zusammenhalt und wirtschaftlichen Fortschritt. Umweltzerstörung und Klimawandel bedrohen den Planeten und erfordern gemeinsame globale Maßnahmen, um den heraufziehenden Gefahren zu begegnen. Schnelle Verstärkung kann Produktivitätsvorteile durch Agglomeration bedeuten, aber auch Probleme der Elendsviertel, Armut und Konflikte, verschärfen.

Nichts davon schmälert den enormen Fortschritt, den die Welt im Hinblick auf höhere Einkommen, bessere Gesundheit und Ausbildung gemacht hat. Wir schätzen das Erreichte und wenden den Blick in die Zukunft zu den unbestrittenen Herausforderungen, die den politischen Entscheidungsträgern begegnen werden. Eine erfolgreiche Antwort auf diese Herausforderungen bedarf solcher Politik, die sich globale Kräfte für Entwicklung zunutze macht und Kurs auf die Versprechungen anstatt auf die Gefahren lenkt. Politik so zu gestalten erfordert eine klare Vision entwicklungspolitischer Ziele und die Bereitschaft aus den Erfolgen und Fehlern der Vergangenheit sowie aus der Gesamtschau der ökonomischen Theorie und statistischen Analyse, über einen langen Zeitraum gesammelt, zu lernen.

Mittlerweile ist offensichtlich, dass manche Empfehlungen der traditionellen ökonomischen Lehren nicht berechtigt waren. Entscheidungsträger können sich nicht auf simple Politikregeln, wie z.B. einen ausgeglichenen Staatshaushalt, die Kontrolle der Inflation durch Geldpolitik, oder die Herstellung makroökonomischer Stabilität, verlassen und alles Weitere den Kräften der Märkte überlassen. Die Annahme, solch eine Herangehensweise fördere Wachstum das schlussendlich auch bei den Ärmsten in der Gesellschaft ankommt, ist nicht haltbar. In der Tat ist unser derzeitiges Dilemma zum Teil darauf zurückzuführen, dass überholte Empfehlungen zu lange befolgt wurden.

Diese Erklärung erstellt keine Blaupause für Politikentscheidungen, sondern beschreibt eine Reihe von Prinzipien, von denen wir hoffen, dass sie dazu beitragen einen Rahmen für Politikmaßnahmen auf nationaler Ebene zu setzen und die globale Diskussion und die Gestaltung multilateraler Politikmaßnahmen zu fördern.

UNOFFICIAL TRANSLATION

In der heutigen Welt, die im Zeichen schneller Veränderung und Globalisierung steht, werden diese Prinzipien zunehmend gebraucht.

2 BIP-Wachstum ist kein Selbstzweck

Wir glauben, dass, obwohl Politikmaßnahmen zur Steigerung des Wirtschaftswachstums nötig sind, sie kein Selbstzweck sein sollten. Politikmaßnahmen sollten dazu dienen die nötigen Mittel herzustellen, um eine Reihe gesellschaftlicher Ziele zu erreichen, wie zum Beispiel, bessere Gesundheit, Bildung, Beschäftigung, Sicherheit und auch Konsum. Das Wohlergehen des Einzelnen ist multidimensional und Politikmaßnahmen sollten auf Verbesserungen in allen von einer Gesellschaft geschätzten Bereichen abzielen und nicht alleine auf die Verbesserung des Einkommens. So braucht es z.B. eine Verbesserung der Ernährung von Vorschulkindern und die Sicherstellung von Zugang aller Menschen zu grundlegender Gesundheitsversorgung, und die Erkenntnis, dass diese Ziele sehr wohl im Bereich des möglichen sind. Ohne die richtigen Richtlinien, kann BIP-Wachstum auf Kosten der oben genannten Aspekte des Wohlergehens gehen, auch in Bezug auf Aspekte der Umwelt- und Klimazerstörung. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass BIP-Wachstum alleine nicht die unterdrückenden Normen und diskriminierenden Praktiken gegenüber schutzbedürftigen Gruppen beseitigt. Solche Entwicklungen erfordern für gewöhnlich wohl durchdachte Interventionen.

Unseres Erachtens ist es notwendig, anzuerkennen, dass es nicht ein einziges, für *alle* Volkswirtschaften passendes Politikrezept gibt. Der kulturelle und soziale Kontext variiert, genauso wie jedes Land seine eigene Geschichte mitbringt. Daher streben unterschiedliche Gesellschaften auch unterschiedliche Ziele an und dies bedeutet auch, dass der Kontext mitentscheidend ist für das potentielle Gelingen und Misslingen einer Politik. In der Vergangenheit gab es eine Neigung allen Nationen einen einheitlichen Politikkodex (von einem reichen Land entwickelt) vorzuschreiben. Während wir alle grundlegende Politikprinzipien beachten sollten, sollte es auch Raum für Vielfaltigkeit und kontext-spezifische Politik geben.

3 Entwicklung muss inklusiv sein

Wir glauben, dass Politik sicherstellen sollte, dass Entwicklung sozial und ökonomisch inklusiv zu gestalten ist und keine Bevölkerungsgruppe außer Acht gelassen wird – unabhängig davon ob diese Gruppen auf der Basis von Geschlecht, Ethnizität oder sozialen Indikatoren identifiziert werden. Im Rahmen der verschiedenen Dimensionen des Wohlergehens sollte besonderes Augenmerk auf extremen Mangel gelegt werden, und insbesondere auf Individuen, die auf mehreren Ebenen gleichzeitig Mangel erleiden. Aber eine Konzentration auf die am stärksten Benachteiligten ist nicht genug. Die Lücke zwischen arm und reich, sowie zwischen sozial stark unterschiedlichen Gruppen der Gesellschaft, ist ebenso wichtig. Die deutliche Erhöhung der Einkommens- und Vermögensungleichheit der letzten Jahrzehnte und die wahrgenommene Ungleichheit in Bezug auf den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen – wie Gesundheit und Bildung – sind ethisch nicht vertretbar, unterminieren den sozialen Zusammenhalt und fördern eine immer weiter zunehmende Vereinnahmung von Politikentscheidungen durch Eliten, was die Ungleichheit weiter vergrößert. Starke Ungleichheit raubt den Armen ihre Stimme und führt damit zu einer Schwächung der Demokratie. Die Ermächtigung von Frauen und historisch diskriminierten Gruppen stellt an sich eine Priorität dar; aber sie stellt auch eine solide Grundlage für ökonomische Effizienz dar. Wo es politische Turbulenzen und soziale Konflikte gibt, kann wirtschaftliche Entwicklung nicht stattfinden. Und wenn die Entscheidungen der Entwicklungspolitik nicht inklusiv sind, besteht die Gefahr, dass sie soziale Konflikte auslösen. Insgesamt ist inklusive Entwicklung die einzige sozial und wirtschaftlich nachhaltige Art der Entwicklung.

4 Umweltfreundliche Nachhaltigkeit ist eine Notwendigkeit, keine Option

Wir glauben, dass Entscheidungen in der Entwicklungspolitik – auch wenn in jedem Land und jeder Region anders vermittelt und umgesetzt – Umweltfreundlichkeit zu einem zentralen Ziel machen müssen. Dieser Zusammenhang steht in direktem Bezug zu lokaler Umweltzerstörung, wo Wirtschaftswachstum isoliert betrachtet ein falscher Indikator für Wohlergehen und Fortschritt sein kann. Darüber hinaus können Wettbewerb um Ressourcen und umweltbedingte Migration zu Unsicherheit und Konflikten führen, was Entwicklung untergräbt. Auf globaler Ebene ist der Klimawandel langfristig betrachtet eine Bedrohung der Überlebensfähigkeit des Planeten; kurz- und mittelfristig bedroht er Existenzgrundlage, Landwirtschaft und Lebensraum in vielen Ländern. Anstrengungen zur Schadensminderung des Klimawandels müssen zu allererst auf globaler Ebene verfolgt werden, wobei die Umsetzung der Politikmaßnahmen aktive Intervention und Unterstützung der nationalen und lokalen Ebenen benötigen. Die Lösung dieser Probleme kann man nicht den freien Märkten überlassen. Regulatorische Eingriffe durch den Staat und ein gewisses Maß an länderübergreifender Politikkoordination sind dabei unerlässlich.

5 Die Notwendigkeit Markt, Staat und Gesellschaft auszubalancieren

Im Angesicht dieser Ziele und globaler Herausforderungen, denen sich die Weltgemeinschaft gegenübersteht, muss Entwicklungspolitik auf einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Markt, Staat und Gesellschaft aufbauen. Es ist wichtig anzuerkennen, dass Märkte selbst soziale Institutionen sind, die ein Rahmenwerk effizienter Regulierung benötigen, um ihrem Versprechen einer effizienten ökonomischen Vergabe von Ressourcen gerecht zu werden. Und selbst wenn Märkte effizient arbeiten, haben sie keine natürliche Tendenz inklusiv und gerecht vorzugehen. Wie wir mittlerweile wissen, sind Hungersnöte kompatibel mit der Effizienz des freien Marktes. Die Welt lebt derzeit mit mehreren Folgen des Trends zu ungebremsten Märkten in den letzten 25 Jahren, eingerechnet Finanzkrisen, sowie ein nicht vertretbares Niveau an Ungleichheit und mangelnder Nachhaltigkeit.

Während wir uns der Grenzen dessen, was Märkte auf sich alleine gestellt erreichen können, bewusst sind, erkennen wir an, dass der Staat selbst effizient arbeiten muss. Es gibt viele Wege, wie Länder über reine Märkte hinausgehen können; der Einfluss der Regierungen auf unterschiedlichen Ebenen, die mannigfaltigen Ausprägungen der Zivilgesellschaft, wie z.B. Kooperativen, Assoziationen, und Nichtregierungsorganisationen, spielen dabei alle eine Rolle. Der Nationalstaat sollte keine Aufgaben übernehmen, die Markt oder die Gesellschaft besser erfüllen können. Oft arbeiten diese Institutionen zusammen und ergänzen sich gegenseitig. Es gibt Konstellationen in denen dem Wohlergehen der am stärksten Benachteiligten am besten durch die lokale Gruppen auf der Gemeindeebene gedient ist. Auch wenn wir uns bewusst sein müssen, dass lokale Gemeinschaftsinstitutionen oft von rückschrittlichen Kräften beherrscht werden, haben die Zivilgesellschaftsorganisationen auf allen Ebenen eine wichtige Rolle bei der Förderung und Erhaltung des sozialen Zusammenhalts inne.

Wir wiederholen, dass der Staat unabdingbar ist, die Spielregeln und regulierenden Rahmen zu setzen in dem Märkte und Gesellschaft blühen und Fortschritt schaffen können. Der stärkere soziale Zusammenhalt und Vertrauen darin, dass bessere Spielregeln unterstützen, zahlen sich in geringerer Ungleichheit aus und befördern gleichzeitig Wachstum und Wohlbefinden in all seinen Ausprägungen. Der Staat spielt ebenso eine unerlässliche Rolle in Bereichen in denen Märkten nicht gut funktionieren – Finanz-, Gesundheits- und Umweltsektor sind dafür prominente Beispiele – und in Bereichen, in denen Inklusivität klares Gebot ist, wie zum Beispiel der stärkeren Ermächtigung von Frauen sowie der Schutz verletzlicher Gruppen; auch im Hinblick auf übertriebene Vermögens- und Einkommensungleichheit. Zudem muss der Staat bei Industriepolitik sowie effektiver Landwirtschafts- und Dienstleistungspolitik mitgestalten. Der Staat muss Zyklen steigender Ungleichheit verhindern, die zu einer Staatsvereinnahmung führen, was wiederum soziale, politische und ökonomische Ungleichheit verstärkt.

6 Makroökonomische Stabilität herstellen

Ratschläge für Politikempfehlung konzentrierten sich traditionell auf makroökonomische Stabilität. Stabileren Volkswirtschaften gelingt höheres Wachstum, das zusätzlich zu höherem Wohlergehen beiträgt. Makroökonomische Stabilität bedeutet, dass Politikentscheidungen auf eine ausgeglichene, stabile Wirtschaftsentwicklung ausgelegt sind und langfristige Implikationen heutiger Politikentscheidungen, insbesondere mit Blick auf fiskalische Nachhaltigkeit und die Nachhaltigkeit in der finanziellen Außenposition berücksichtigt werden. Länder sollten Phasen starken Wachstums nutzen finanzielle Ressourcen aufzubauen, um diese dann einsetzen zu können, wenn sie benötigt werden. Während allerdings langfristige Budgetdisziplin wichtig ist und die traditionelle Volkswirtschaftslehre dies zu Recht betont, erhoben Entscheidungsträger einen ausgeglichenen Staatshaushalt in der Vergangenheit oft zum Fetisch.

Es muss anerkannt werden, dass fiskalische Stimuli und öffentliche Investitionen oft entscheidend sind um der Stagnationsfalle zu entkommen und, dass diese Maßnahmen sicher sind, solange die Verschuldung sorgfältig gemanagt wird und die Inflation in Folge der Monetarisierung in Schranken gehalten wird. Staatsinvestitionen sind wichtig, um Infrastruktur und grüne Technologien aufzubauen, deren Nutzen zu weit in der Zukunft liegt, um private Investitionen anzuziehen. Des Weiteren können makroprudentielle Maßnahmen die Geldpolitik ergänzen, um die Entwicklung von Blasen abzuhalten, potenziell instabile Kapitalbewegungen zu mildern, sowie den Aufbau übermäßiger Auslandsverbindlichkeiten zu verhindern.

7 Dem Einfluss globaler Technologie und der Ungleichheit Rechnung tragen

Politische Entscheidungsträger sehen sich zunehmend mit neuesten technologischen Fortschritten konfrontiert und von ihnen herausgefordert. Neue Technologien verbinden die Arbeitsmärkte weltweit und ermöglichen Arbeitern in Entwicklungsländern für weltweite Märkte und Abnehmer zu arbeiten ohne umziehen zu müssen. Diese Entwicklung hat neue Möglichkeiten für Arbeiter geschaffen, aber gleichzeitig zu höherer Ungleichheit innerhalb von Ländern geführt. Es gibt in Nationen mit hohem Einkommen zunehmend die Tendenz dies als ein „Arbeit-gegen-Arbeit“ Problem darzustellen und so die Interessen der Arbeiter in entwickelten Nationen gegen die Interessen der Arbeiter in Entwicklungsländer zu stellen. Das ist bedauerlich. Damit übersieht man, dass es sich vor allem um ein „Arbeit-gegen-Kapital“ Problem handelt: Automatisierung, der zunehmende Einsatz von Robotern und die Globalisierung der Arbeitsmärkte verlagert nicht nur Arbeitsplätze, sondern ersetzt auch das Einkommen der Arbeiter durch höhere Einkommen für Unternehmen und derjenigen, die die Maschinen besitzen. Die Folge sind Bedenken, die angesprochen werden müssen, ohne dies zu einem globalen „Arbeit-gegen-Arbeit“ Kampf zu machen.

Diese Entwicklung zwingt die Politik zu dreierlei: Erstens müssen wir in Humankapital investieren und die Fähigkeiten so verbessern, dass sie Technologie ergänzen und somit Einkommen, neben dem Anstieg von Technologien, ankurbeln. Zweitens, müssen wir neue Instrumente zum Einkommenstransfer innerhalb von Staaten entwickeln. Der Rückgang des Lohnanteils am BIP darf nicht als unabwendbare Folge des technologischen Wandels betrachtet werden. Regierungen müssen Steuer- und Gewinnverteilungssysteme entwickeln, die diese Äquivalenz aufbrechen und neue Spielregeln aufstellen – zum Beispiel durch harte Durchsetzung von Wettbewerbsrecht und Arbeitsrecht – die die Verhandlungsmacht der Arbeiter stärken und ihnen mehr Gewicht in der Gesellschaft und in den Unternehmen geben. Und schließlich bedarf diese Entwicklung in besonderem Maße länderübergreifende Politikentscheidungen. Multilaterale Institutionen sind in der Verantwortung die Harmonisierung von Richtlinien über Länder hinweg zu unterstützen und Politik zu fördern, die nicht nur die Interessen der reichen, industrialisierten Nationen, sondern auch der Schwellenländer berücksichtigt, die oft keine Stimme bei internationalen Entscheidungen haben.

8 Die Bedeutung sozialer Normen und Einstellungen

Weite Teile der traditionellen Volkswirtschaftslehre gestehen sozialen Normen und Einstellungen wenig oder keinen Einfluss auf unsere wirtschaftliche Situation zu. Eine ständig wachsende Forschungsliteratur widerlegt dies. Unsere Werte und Kultur sind nicht nur für sich genommen wichtig, sie sind auch von Bedeutung für die Leistungsfähigkeit einer Wirtschaft. Einer Gesellschaft in der die Menschen einander vertrauen, geht es besser als einer Gesellschaft in der die Menschen kein Vertrauen zueinander haben. Wenn Menschen die exakt gleichen Wahlmöglichkeiten auf unterschiedliche Arten präsentiert werden – zum Beispiel in einer anderen Reihenfolge oder wenn unterschiedliche Wahlmöglichkeiten als Standard präsentiert werden – kann dies die Auswahl, die Menschen letztlich treffen beeinflussen. Regierungen müssen diese neuen Einsichten und neuen Instrumente einsetzen, um ihre Programme und Dienstleistungen effektiver in die Praxis umzusetzen. Firmen und Unternehmen im Privatsektor nutzen ihr Wissen um die menschliche Psychologie und soziale Vorlieben seit langem um ihre Interessen und ihren Gewinn zu fördern. Wenn Regierungen Dienstleistungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich effektiv bereitstellen und Steuern fair erheben wollen, dann muss unser verbessertes Verständnis sozialer Normen bewusst mit Blick auf das Allgemeinwohl in die Ausgestaltung von Politikentscheidungen einfließen. Soziale Normen und Einstellungen können auch eine wichtige Rolle spielen Korruption zu drosseln. Dies ist ein Bereich in dem der spezielle Kontext der einzelnen Nation besonders wichtig ist, da Normen und Einstellungen Ergebnis der Geschichte und Erfahrungen jeder einzelnen Gesellschaft sind.

9 Globale Politik und die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft

Globale Kräfte definieren zunehmend den Rahmen, der nationalen Regierungen zu Entscheidungen in der Entwicklungspolitik offen steht. Diese Kräfte stellen Grenzen und Möglichkeiten dar und werden gleichzeitig von den Handlungen anderer Länder bestimmt.

Geldpolitik in Ländern mit hohem Einkommen beeinflusst die Chancen für Kapitalflüsse in Entwicklungsländern. Finanzregulierung in reichen Ländern, auch wenn sie primär einen Einfluss auf diese Länder hat, beeinflusst letztlich auch Schwellen- und Entwicklungsländer, wie die Finanzkrise 2008 ausführlich gezeigt hat. Die Regulierung von Steuerparadiesen beeinflusst die Möglichkeiten aller Länder, und besonders der Länder mit geringem Einkommen, Staatseinnahmen zu steigern, um Politik mit dem Ziel sozial ausgewogener und nachhaltiger Entwicklung zu finanzieren. Die Handelspolitik einer Nation beeinflusst die Exportaussichten anderer Nationen. Migrationspolitik in Ländern mit hohem Einkommen beeinflusst die Möglichkeiten für Bürger aus Ländern mit niedrigem Einkommen sich zu verbessern, und dadurch mit Hilfe von Heimatüberweisungen und Wissenstransfer, der Entwicklung ihrer Heimatländer zu helfen. In all solcher Fälle hat jedes einzelne Land in der heutigen globalisierten Welt einen mittelbaren Einfluss auf andere Länder. Daher sind alle Länder verantwortlich die Entwicklungschancen der am stärksten benachteiligten Bürger dieser Welt zu berücksichtigen und voranzubringen.

Länderübergreifende Abkommen und Institutionen sind entscheidend, um einige der dringendsten Probleme unserer Zeit anzugehen. Allerdings sind dies genau die Abkommen und Institutionen die am schwierigsten zu etablieren und aufrechtzuerhalten sind. Während das Pariser Abkommen zum Klimawandel ein guter Anfang ist, wartet die Welt auf die Umsetzung der Zusagen zur Reduzierung der Emissionen durch alle Länder und auf die der Länder mit hohem Einkommen zugesagte Finanzierung der Hilfen für Länder mit niedrigem Einkommen für deren Klimaschutzanstrengungen – sowohl im Bereich der Minderung des Klimawandels also auch der Anpassung an den Klimawandel. In den letzten Jahren ist die Finanzierung von Entwicklungshilfe aus konventionellen Quellen gesunken; neue bilaterale und multilaterale Entwicklungsinstitutionen sind entstanden, ganz zu schweigen vom flüchtigen 0.7% Ziel der offiziellen Entwicklungshilfe, auf das die Weltgemeinschaft sich bereits vor Jahrzehnten geeinigt hatte. Die internationale Gemeinschaft trägt die Verantwortung sicherzustellen, dass die Gelder an Entwicklungsländer fließen, an marginalisierte Gruppen in diesen Ländern, und dass Entwicklungsländer besser in den Leitungs- und Verwaltungsstrukturen der

UNOFFICIAL TRANSLATION

internationalen Institutionen repräsentiert sind, was wiederum sicherstellt, dass internationale Abkommen und Konventionen sich der Bedürfnisse von Entwicklungsländern bewusst sind.

10 Der Blick nach vorne

Wenn Länder auf pragmatische Weise Markt, Staat und Gesellschaft im Hinblick auf die Herausforderungen der Entwicklungspolitik ausbalancieren und wenn die internationale Gemeinschaft zusammenarbeitet, um die Zwänge globaler Kräfte zu mildern und neue, entstehende Chancen nutzt, dann kann die Welt, den technologischen Wandel, den sie derzeit erlebt in Fortschritten für das Wohlergehen aller, inklusive der am stärksten Benachteiligten, ummünzen. Wir können eine Welt mit Wohlstand für alle schaffen. Die Fehler und Erfolge der Vergangenheit weisen uns auf eine Reihe von Prinzipien hin auf Basis derer solche Politik auf nationaler und globaler Ebene formuliert werden könnte. Jetzt ist der Moment diese Prinzipien systematisch bei der Gestaltung ökonomischer Richtungslinien anzuwenden.