

Dritte Welt weltweit

Die Verallgemeinerung der Entwicklungsproblematik als Fokus der Theoriebildung

Lothar Brock

Seit zwanzig Jahren wird über die Differenzierung der Entwicklungsländer gesprochen. Die politische Botschaft, die damit einhergeht, ist deutlich: Im Gegensatz zur *ungleichen Entwicklung* gilt die *Differenzierung* der Entwicklungsländer nicht als Problem, sondern als dessen Lösung, genauer: als Beleg für seine Lösbarkeit. Je mehr Differenzierung, je vielfältiger das Erscheinungsbild der Dritten Welt, desto größer die Gewißheit, daß es die Entwicklungsproblematik eigentlich gar nicht gibt, sondern lediglich eine Reihe von Modernisierungsdefiziten, die jedes Land in je spezifischer Weise selbst zu verantworten hat.

Wäre das alles, so wäre die Entwicklungstheorie tatsächlich am Ende. Die Theoretiker könnten frei nach Trotzki noch ein paar Proklamationen zur Optimierung der Strukturanpassung erlassen und dann "ihren Laden dichtmachen". Warum tun sie es nicht?

Eine Antwort lautet, daß man es eben *nicht* nur mit einer Differenzierung der Entwicklungsländer zu tun hat, sondern weiterhin, und in sich zuspitzender Weise, mit ungleicher Entwicklung. Das ist alt, aber in bestimmter Hinsicht zugleich neu. Denn von ungleicher Entwicklung sind heute in wachsendem Maße auch die Industrieländer betroffen, was sich nicht zuletzt darin ausdrückt, daß deren Armutszonen zum Gegenstand von Förderungsmaßnahmen werden, die im Umgang mit der Dritten Welt entwickelt wurden (z. B. Gewährung von Kleinkrediten zur Existenzgründung für Arbeitslose oder für Menschen aus dem informellen Sektor, Durchsetzung von Sozialstandards gegenüber "sweatshops").

Mit anderen Worten: Die Entwicklungsproblematik verallgemeinert sich, und die Entwicklungspolitik kehrt sich zum Teil nach

innen. Mehr denn je ist daher auch ein globaler Ansatz der Theoriebildung erforderlich (Elsenhans 1996), der nicht bei der vergleichenden Betrachtung verschiedener Länder und Ländergruppen und daraus abzuleitenden Defiziten nationaler Entwicklungspolitiken stehenbleibt, sondern die wechselseitige Beeinflussung und Durchdringung der Länder und Regionen im Kontext eines nunmehr einheitlichen Weltmarktes in den Mittelpunkt stellt.

Der Weltmarkt ist dabei nicht als unveränderliche Rahmenbedingung der einzelstaatlichen Entwicklung zu betrachten, sondern als ein Raum mit hohem politischem Gestaltungsbedarf. Die analytisch mageren Bezeichnungen Dritte Welt und Entwicklungsländer (Thiel 1996) verweisen auf reiche Erfahrungen, die diesen Gestaltungsbedarf unterstreichen.

Solche Erfahrungen fallen angesichts der sich verschärfenden Weltmarktkonkurrenz in rasch zunehmendem Maße auch in den Industrieländern an. Wachsen damit die Chancen für eine Verregelung des Weltmarktgeschehens, die einer weiteren Verschärfung gegenwärtiger Wohlfahrtsdisparitäten entgegenwirken könnte? Werfen wir zunächst einen Blick auf die Geschichte der Nord-Süd-Politik, bevor wir auf diese Frage zurückkommen.

Die Dritte Welt als vorgestellte Gemeinschaft

Man hat sich inzwischen an den Gedanken gewöhnt: Die Dritte Welt ist (wie alle sozialen Institutionen) eine Erfindung. Sie wurde sogar gleich zweimal erfunden: im Westen und im Süden.

Im Westen war sie ein spätes Produkt der bis ins 14. Jahrhundert zurückreichenden Tradition, sich von den Menschen anderer Erdteile ein Bild zu machen, das helfen kann, sich über die eigene Identität zu verständigen. Die Wiederaufnahme dieser Tradition in der Nachkriegszeit machte die Dritte Welt zum Ablageplatz für Vorurteile, aber auch zur Projektionsfläche für revolutionäre Hoffnungen, die man für den Westen hegte, in dessen politischen Realitäten aber nicht verankern konnte.

Während die einen die alte *leyenda negra* weitererzählten, der zufolge im Süden alles zur Degeneration verurteilt sei, so daß dort sogar die Hunde das Bellen verlernten, knüpften die anderen an jene literarischen Vorbilder an, die die *Fremde* zum Zweck der Aufklärung der *Heimat* erfanden, wie dies in *Gullivers Reisen* geschah. Dort waren die Pferde des Südens bekanntlich klüger als die Machthaber des Nordens. Das war im übertragenen Sinne auch bei der Dritten Welt jener Gesellschaftskritik der 60er und

70er Jahre der Fall, die die Anführer der Nationalen Befreiungsbewegungen zu Heldengestalten verklärte, um damit die Niedertracht der Herrschenden in den Metropolen um so schärfer geißeln zu können.

Eine dritte Variante war und ist die Dritte Welt der Entwicklungszusammenarbeit und der Solidaritätsgruppen, die sich als Helfer zur Selbsthilfe verstehen und als Vermittler zwischen Nord und Süd fungieren.

Die Organisationen, in denen sich die Dritte Welt selbst eine politische Gestalt gab, operierten im Schnittpunkt dieser Vorstellungen und Projektionen: als Nothilfegemeinschaft, als visionäre Gruppierung, als Versammlung von Schlitzohren.

Die Dritte Welt war auch im Süden stets eine vorgestellte Gemeinschaft. Sie konnte als solche jedoch nur zustande kommen, weil in dieser Vorstellung zentrale Aspekte der Nachkriegsentwicklung aufgehoben waren.

Zu diesen gehörte 1. die sich mit enormem Tempo vollziehende Auflösung aller Kolonialreiche, 2. der Ost-West-Konflikt und der von ihm ausgehende politisch-ideologische Anpassungsdruck,

3. die auch nach der politischen Entkolonisierung fortbestehende *ökonomische* Abhängigkeit der neuen Länder und 4. die Notwendigkeit der Staatenbildung ohne Nation, d. h. die Etablierung politischer Systeme auf einer prekären gesellschaftlichen Basis.

Angesichts dieser Gegebenheiten fand die zwischenstaatliche Kooperation im Rahmen der Blockfreien und der Gruppe der 77 bis in die späten 70er Jahre hinein in Ost und West starke Beachtung. Auf dem Höhepunkt der Debatte über eine Neuordnung der Weltwirtschaft glaubten nicht wenige, die Entwicklungsländer könnten die bestehenden politischen und ökonomischen Strukturen in Frage stellen – und zwar durch Kartellpolitik bei strategisch wichtigen Ressourcen (*Rohstoffmacht*) oder durch eine allgemeine Verweigerung der Kooperation mit den Industrieländern (*Chaosmacht*).

Der Zusammenbruch der OPEC-Preispolitik und der Beginn der Verschuldungskrise trieben die Entwicklungsländer sehr schnell aus der ordnungspolitischen Offensive in die Defensive. Die Hoffnungen auf eine Neuordnung der Weltwirtschaft verflüchtigten sich. Die bis dahin bestehende konzeptionelle Vielfalt der Entwicklungswege machte einem einheitlichen Konzept der

weltmarktzentrierten Strukturanpassung (wenn auch mit länder-spezifischem Menü) Platz.

Es liegt eine gewisse Ironie darin, daß die ordnungspolitische Vereinheitlichung u. a. mit Hilfe der Differenzierungsthese durchgesetzt wurde. Einige Entwicklungsländer unternahmen den Versuch, als Kollektiv mit ihren Gläubigern über die Handhabung der Verschuldungsproblematik zu verhandeln, so die Cartagena-Gruppe der lateinamerikanischen Schuldnerstaaten, die 1984 Kollektivverhandlungen über eine Schuldenstrategie anstrebte. Weltbank und IWF hielten dagegen, jedes Land habe spezifische Probleme und bedürfe daher eines spezifischen Programms zur Bearbeitung dieser Probleme. Daher müsse mit jedem Land einzeln und gesondert verhandelt werden. Die Durchsetzung dieser Sicht der Dinge war nicht nur eine Frage der besseren Argumente, sondern auch der Machtverteilung zwischen Nord und Süd im Kontext der Verschuldungskrise.

Ungleiche Entwicklung

Auch nach dem Beginn der Wirtschaftskrise in Asien im Frühjahr 1997 wird niemand ernstlich leugnen wollen, daß es tatsächlich einen Differenzierungsprozeß unter den Entwicklungsländern gibt. Süd-Korea, das 1960 noch gleichauf mit Bangladesch war, erbrachte Mitte der 90er Jahre eine Wirtschaftsleistung, die der ganz Afrikas südlich der Sahara entsprach. Singapur, das vor dreißig Jahren als hoffnungsloser Fall galt, zeichnet sich heute durch eine Modernität aus, die von den Metropolen des Westens kaum noch übertroffen wird.

Derweil bieten andere Länder von Westasien (Afghanistan) über Ost- und Westafrika bis in den karibischen Raum (Haiti) und nach Zentralamerika hinein ein beklagenswertes Bild von Staatsverfall, nicht endender Gewalt und sich ausbreitendem Elend. Kein Zweifel, die Pole, zwischen denen die Dritte Welt liegt, bewegen sich weiter auseinander, allerdings seit Beginn der Krise im Jahre 1997 mit vermindertem Tempo.

Die Weltbank liefert in ihrer Studie über *Global Economic Prospects and the Developing Countries* (World Bank 1994) folgende Feststellungen und Projektionen: Die durchschnittliche Wachstumsrate des BSP pro Kopf betrug im Zeitraum zwischen 1985 und 1994 für Ostasien 6,4%. Bis zum Jahre 2004 sollte sich diese Rate auf 6,6% erhöhen, in Südasien sollte sie von 2,8% auf 3,6% klettern, in Lateinamerika und der Karibik aber nur von

0,3% auf 1,9%, im Mittleren Osten und Nordafrika von -2,1% auf 0,6% und in Subsahara-Afrika (mit Südafrika) von -1,1% auf 0,9%.

Diese Zahlen erlaubten schon 1994 nicht, sich mit der Feststellung zu beruhigen, daß sich das Nord-Süd-Gefälle verringere, wie die Weltbank meinte, und daß die Dritte Welt dabei sei, die relativen Wohlstandsverluste gegenüber der Ersten Welt, die in den 80er Jahren eingetreten waren, wieder auszugleichen (Broad/Landi 1996).

Die Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums in der Dritten Welt insgesamt während der ersten Hälfte der 90er Jahre ging zur Hälfte auf das Konto der ostasiatischen Wachstumsökonomien, allen voran China. Auch die erneute Beschleunigung des Kapitalflusses, der in den 80er Jahren fast zum Erliegen gekommen war, konzentrierte sich auf wenige Länder. Hierbei spielen die vom US-Außenhandelsministerium im Januar 1994 identifizierten zehn Großen Aufsteiger-Ökonomien (*Big Emerging Markets*) eine besondere Rolle: Zu ihnen zählten (außer Polen) China, Indonesien, Indien, Süd-Korea, Mexiko, Argentinien, Brasilien, Süd-Afrika und die Türkei. Berücksichtigte man Länder wie Malaysia und Thailand, so kam man auf ein gutes Dutzend der 150 heutigen Entwicklungsländer, von denen man erwarten konnte, daß sie innerhalb einer Dekade in die Reihen der Industrieländer aufsteigen, während die restlichen 138, unter ihnen eine Reihe der ehemals sozialistischen Länder, zurückfallen oder stagnieren würden (Broad/Landi 1996).

Aber selbst diese Prognose erscheint aus heutiger Sicht noch optimistisch, da seit Frühjahr 1997 auch die Aussichten der stärksten Wachstumsregion der Dritten Welt nicht mehr so günstig sind wie sie es noch wenige Monate vor Beginn der Krise zu sein schienen.

Daraus folgt, daß das Problem der ungleichen Entwicklung sich auf absehbare Zeit vertiefen wird, ohne daß man bisher für eine signifikante Gruppe von Entwicklungsländern (wenn überhaupt für irgendein Entwicklungsland mit der möglichen Ausnahme Singapurs und Taiwans) konstatieren könnte, daß sie in den Kreis der Industrieländer aufgestiegen wären. Die beiden einzigen Länder, denen dies bisher durch Aufnahme in die OECD bescheinigt worden ist, nämlich Mexiko und Süd-Korea, sind von den Krisen der letzten Jahre besonders weit zurückgeworfen worden.

Es kann also keineswegs behauptet werden, daß die Entwicklungsproblematik für den größeren Teil des Südens grundsätzlich gelöst sei (und die Entwicklungspolitik folglich in eine Weltsozialhilfe für eine kleinere Gruppe hoffnungsloser Fälle umgewandelt werden könne). Selbst für den Fall, daß China weiterhin erfolgreich sein und Indien aufholen sollte, wird damit das Problem der ungleichen Entwicklung im Weltmaßstab nicht kleiner, weil für beide Länder mit einer Vertiefung der inneren Ungleichheit im Verhältnis von Stadt und Land, von bestimmten Regionen und von sozialen Schichten zueinander gerechnet werden muß.

Hiervon weiß man in den alten Schwellenländern Lateinamerikas seit langem ein Lied zu singen. Von Argentinien über Brasilien, Venezuela und Kolumbien bis Mexiko hat die Strukturanpassung und außenwirtschaftliche Liberalisierung zu einer erheblichen Verschärfung der sozialen Ungleichheit geführt. In Argentinien, das unter Carlos Menem Liberalisierung und Deregulierung konsequenter betrieben hat als alle anderen, ist jeder dritte Erwerbsfähige arbeitslos oder unterbeschäftigt, der Mittelstand zerfällt, die Armut wächst, während der Staat sich im Wege der Privatisierung von allem getrennt hat, womit er heute ein Programm der Armutsbekämpfung finanzieren könnte.

Die makroökonomischen Daten haben sich verbessert, Industrie und Landwirtschaft sind produktiver geworden, aber hier wie andernorts bedeutet das nicht Arbeitsplätze für viele, sondern größere Bereicherungsmöglichkeiten für wenige.

Chile hat die Probleme der Umstrukturierung bisher besser gemeistert als seine Nachbarn. Die dabei entstandenen Ungleichheiten sind als notwendige Konsequenzen der Marktlogik von der breiten Bevölkerung offenbar internalisiert worden. Ob der eingeschlagene Entwicklungspfad weiterführt, ist aber ungewiß. Offenbar zeichnet sich für Chile die Gefahr ab, "mit seiner Spezialisierung auf relativ anspruchslose Produktionssegmente den Anschluß an die organisatorisch-technologischen Umbrüche in der Weltwirtschaft zu verlieren und damit trotz hoher Wachstumsdynamik in der Hierarchie der globalen Ökonomie weiter zurückzufallen" (Messner/Scholz 1996, 127).

Ziehen wir an dieser Stelle eine Zwischenbilanz. Die These, daß die bisherige Differenzierung der Entwicklungsländer Vorbote einer umfassenden nachholenden Entwicklung sei, läßt sich bisher nicht belegen. Die *Ten Big Emerging Markets* deuten eher auf eine weitere Zerklüftung der Dritten Welt als auf eine gleich-

mäßige Differenzierung. Die Annahme, daß sich die Nord-Süd-Kluft verringere, stützt sich weitgehend auf die Leistungen der wachstumsstarken Aufsteiger unter den Schwellenländern. Die Krisenerscheinungen in Asien, die auch Rußland und erneut Lateinamerika erfaßt haben, setzen hier starke Gegenakzente.

Prognosen über den weiteren Verlauf der Entwicklung sind daher gewagt. Lateinamerika hatte in den 50er und 60er Jahren ein hohes Wachstum zu verzeichnen (um die 6%). In den 70er Jahren gerieten diese Wachstumsökonomien in die Krise, die 80er galten als verlorenes Jahrzehnt bis zu Beginn der 90er Jahre. Angesichts der flächendeckenden Strukturanpassung entstand damals ein neuer Optimismus, der voraussah, daß die 90er Jahre zum Jahrzehnt Lateinamerikas werden würden. Die mexikanische Peso-Krise (1994/95), deren Auswirkungen (ähnlich wie die mexikanische Zahlungsunfähigkeitserklärung zwölf Jahre zuvor) sofort in der ganzen Region spürbar wurden, setzte diesem Optimismus einen kräftigen Dämpfer auf. Mag die Peso-Krise auch schnell wieder in Vergessenheit geraten sein – jede Prognose erscheint zur Zeit auch mit Blick auf die Auswirkungen der Asienkrise reichlich gewagt.

Diese Erfahrungen gemahnen zur Vorsicht, wenn es um die Einschätzung der Erfolgsaussichten von Schwellenländern geht, die Schwelle zum Industrieland zu überschreiten. Und was die anderen Länder betrifft, so sind deren Aussichten alles andere als günstig. Die bei der Weltbank oder auch der Kreditanstalt für Wiederaufbau Mitte der 90er Jahre sich bildende Zuversicht, daß sich in Afrika die Dinge in die richtige Richtung entwickeln würden, beruhte vor allem auf dem Prinzip Hoffnung, das aus einigen positiven Daten einiger weniger Länder abgeleitet wurde. Die Schwierigkeiten in Südafrika und die Internationalisierung der innerstaatlichen Kriege "im Herzen Afrikas" unterwerfen heute das Prinzip Hoffnung einer starken Belastungsprobe. Dasselbe gilt für Westasien, die südlichen Gebiete der ehemaligen Sowjetunion und Rußland selbst.

Dritte Welt im Norden

Eine Vertiefung sozialer Disparitäten läßt sich jedoch nicht nur im Verhältnis von Nord und Süd sowie innerhalb des Südens, sondern auch innerhalb des Nordens beobachten. Auch die OECD-Länder sind davon betroffen. Was vor wenigen Jahren

noch eine gewagte These war, liegt inzwischen offen zutage: Die ungleiche Entwicklung breitet sich aus.

Auch in der "OECD-Welt" häufen sich Erscheinungen, die ursprünglich als typisch für Drittweltländer galten: hohe Einkommensdisparitäten, soziale Unsicherheit, bleibende Armut, Heranbildung eines gesamtwirtschaftlich bedeutsamen informellen Sektors etc. Damit werden die eben angesprochenen Unterschiede zwischen Erster und Dritter Welt nicht aufgehoben, sondern in ihrer politischen Bedeutung pointiert; denn der Spielraum für Kompromisse und Zugeständnisse wird kleiner. Schärfer ausgedrückt:

Deregulierung und Liberalisierung kennzeichnen eine historisch neue Runde im Wettlauf um die Externalisierung sozialer (und ökologischer) Kosten der Produktion, an dem alle Länder, auf unterschiedlichem Entwicklungsniveau und bei ungleicher Machtverteilung, beteiligt sind, wobei die Externalisierung sich auch als wachsende soziale Zerklüftung in den Industrieländern selbst vollzieht (Massarat 1996; Altvater/Mahnkopf 1996). Wie kann verhindert werden, daß dieser Wettlauf sich weiter (mit unabsehbaren politischen Konsequenzen) verschärft?

Im Umgang mit dieser Frage läßt sich wie folgt argumentieren: Die Marktlogik entfaltet sich niemals für sich, in einem politischen Freiraum. Sie ist auf ein institutionelles Umfeld (in Gestalt des Rechts, des Geldwesens, der Administration, bestimmter Kulturtraditionen etc.) angewiesen, das dafür sorgt, daß sich das Marktgeschehen jenseits einer bestimmten Stufe der Komplexität überhaupt entfalten und in einem gewissen Gleichgewicht gehalten werden kann (Hankel 1995). Die institutionelle Einbettung soll z.B. verhindern, daß die Kosten wirtschaftlicher Aktivitäten einseitig einzelnen Gruppen der Bevölkerung oder der Natur aufgebürdet werden bzw. Marktteilnehmer marginalisiert, also aus dem Markt ausgeschieden werden, wobei hier neben ökonomischen auch ethische Gesichtspunkte von Bedeutung sind (Sautter 1996).

Institutionelle Einbettung des Weltmarktes

Ein solches institutionelles Umfeld gibt es auf der internationalen Ebene nur in sehr lockerer Form. Diesen Sachverhalt können Vorreiter-Ökonomien ausnutzen, indem sie ihre eigenen Institutionen internationalisieren – etwa in Gestalt der britischen Hege-

monie des 19. und der US-amerikanischen Hegemonie der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts.

Für weniger entwickelte Ökonomien ergibt sich die Gefahr, Opfer der fehlenden institutionellen Infrastruktur des Weltmarktes zu werden. Ein Mittel dagegen ist der Protektionismus. Er hat sich in der Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts als "Universalmittel" zur Herbeiführung nachholender Entwicklung erwiesen. Es gibt, wie Wilhelm Hankel pointiert feststellt, für diese Zeit "keinen einzigen Fall geglückter Entwicklungsangleichung, der nicht protektionistisch abgesichert war: Von Deutschland und Japan in den frühen bis zu den vier kleinen Tigern in unseren Tagen" (Hankel 1995, 239).

Nun bedeutet aber Protektionismus auch in seiner reflexiven, Listschen Form an sich stets eine Minderausnutzung der Chancen, die der Weltmarkt bietet. Im Extremfall (der in vielen Ländern der Regelfall ist) kommt es zur Ausbildung eines Rentenkapitalismus, bei dem die Unternehmer mangelnde Eigenanstrengungen durch hohen Zollschatz kompensieren – auf Kosten der Gesamtwirtschaft.

Daher ist es sinnvoll, protektionistische Praktiken wo immer möglich zu reduzieren, und zugleich ist es unumgänglich, in dem Maße, in dem dies geschieht, funktionale Äquivalente für das institutionelle Umfeld der Nationalökonomien auf internationaler Ebene zu schaffen.

Zu diesem Zweck gilt es, den Rekurs auf Friedrich List (und seine protektionistische Argumentation) zu ergänzen durch eine Rückbesinnung auf diejenigen seiner Zeitgenossen, die sich zu den bis heute nicht nur ungelösten, sondern immer drängender werdenden Fragen im Sinne des Multilateralismus und der Kooperation geäußert haben. Interessant sind hier möglicherweise Robert von Mohl und Lorenz von Stein.

Robert von Mohl trat (in Übereinstimmung mit Friedrich Gentz und im Gegensatz zu Fichte) dafür ein, "durch geordnete Verbindung des Staates mit fremden Staaten sowohl die Lebenszwecke des eigenen Volkes, als die des gesamten Menschengeschlechtes zu fördern".

Lorenz von Stein, der sich mit den grenzüberschreitenden Auswirkungen der "bürgerlichen Gesellschaft" befaßte, sprach sich für die Schaffung eines internationalen Verwaltungsrechts aus. Regelungsmaterie eines solchen Verwaltungsrechts sei "der wesentlich vom Gesetz des Wertes und dem Streben nach Ver-

wertung beherrschte Völkerverkehr, d. h. die internationale Erwerbsgesellschaft" (bei Dicke 1994, 48).

Tatsächlich sind ja in diesem Sinne internationale Regelungssysteme entstanden, nach 1945 namentlich in Gestalt des Bretton-Woods-Systems und des GATT. Diese Regime funktionierten in einer prekären Balance zwischen Multilateralismus und US-amerikanischer Hegemonie, die einer Vielzahl von Ländern Entwicklungschancen bot und im Ergebnis zu einer Verschiebung des weltwirtschaftlichen Kräfteverhältnisses sowie zur Ausbildung der Triade USA/ Japan/ Westeuropa führte.

In der Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen den USA und den Ländern, die von der durch die US-Hegemonie abgesicherten internationalen Ordnung profitierten, kommt zum Ausdruck, daß es auf internationaler Ebene ebenso wenig wie auf nationaler Ebene ein für alle Mal feststehendes optimales Verhältnis zwischen Markt als privat-ökonomischer Veranstaltung und institutionellem Umfeld als öffentlicher Einhegung der Marktkräfte gibt. Das Verhältnis zwischen beiden ist in ständigem Fluß, da es sich hier um ein soziales Verhältnis handelt, das durch soziale Auseinandersetzungen bestimmt wird.

So führte die Krise des Staatsinterventionismus Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre in Verbindung mit den erwähnten Verschiebungen im weltwirtschaftlichen Kräfteverhältnis zu einer Umgestaltung des Verhältnisses von Markt und Staat durch Deregulierung nach innen und Liberalisierung nach außen. Damit wurden zunächst zusätzliche Marktkräfte entfesselt und Entwicklungschancen für weitere nachholende Ökonomien eröffnet, die die kleinen Tiger (die zuvor einen außerordentlich stark regulierten Entwicklungsweg gegangen waren) zu nutzen verstanden.

Sollen jedoch Deregulierung und Liberalisierung für den einzelnen Staat nicht zu einer sozial und ökologisch destruktiven Form der Weltmarktkonkurrenz führen, so ist eine verstärkte institutionelle Einhegung der Marktkräfte auf globaler Ebene erforderlich. Die sich bereits vollziehende Vertiefung der globalen Wohlfahrtsdisparitäten und der sich fortsetzende und zum Teil verschärfende Raubbau an den natürlichen Ressourcen unterstreichen dies.

Das heißt, daß die institutionelle Infrastruktur des internationalen Systems mehr als zwanzig Jahre nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems endlich so zu erneuern und auszubauen wäre, daß die wohlfahrtsstaatlichen Zielsetzungen, die der

Nachkriegspolitik zugrunde lagen, wieder verstärkt zur Geltung gebracht werden können.

Angesichts der geringen Wahrscheinlichkeit einer umfassenden Neuordnung der Weltwirtschaft müssen neue Teilordnungen für spezifische Sachbereiche der globalen Entwicklung angestrebt werden, deren Regelungsbedarf auf den Weltkonferenzen der vergangenen Jahre mit aller Deutlichkeit zum Ausdruck gekommen ist (Messner/Nuscheler 1996).

Der Ausbau der politischen Infrastrukturen des internationalen Systems kann den Strukturwandel der Weltwirtschaft nicht aufhalten, er kann aber die Spielräume für eine politische Gestaltung dieses Strukturwandels erweitern. Zu dieser politischen Gestaltung gehört die Schaffung einer internationalen Wettbewerbsordnung als essentieller Bestandteil einer neuen Welthandelsordnung, die Operationalisierung des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966, der Ausbau der globalen Umweltpolitik sowie eine Ordnung der Weltwährungs- und Finanzmärkte, die geeignet wäre, die zwar häufig überdramatisierten, aber doch realen Destabilisierungsrisiken der gegenwärtigen Entwicklung abzubauen und die fiskalischen Grundlagen politischen Handelns auch auf der internationalen Ebene zu erweitern.

Das ist nicht wenig, aber es ist, wie der lange hin- und herwogende Kampf um einen angemessenen Umgang mit der Verschuldungsproblematik zeigt, unverzichtbar. Die Weltkonferenzen der vergangenen Jahre sind in diesem Sinne, wie schon angedeutet, mehr als eine bloße Selbstverherrlichung einer "Politik ohne Projekt": Ihr Zustandekommen ist Ausdruck der unausweichlichen Erkenntnis, daß das Weltmarktgeschehen nicht sich selbst überlassen werden darf.

In den Ergebnissen der Konferenzen zeigt sich freilich, daß solche Einsichten allein wenig bewirken, zumal die schwächeren Länder sich aufgrund der ungleichen Entwicklung in einem Dilemma befinden: Einerseits bietet eine Verregelung der Weltwirtschaftsbeziehungen einen gewissen Ausgleich für die bestehende Ungleichverteilung von Verhandlungsmacht. Andererseits besteht die Gefahr, daß die Regelbildung ihrerseits die Machtdisparitäten spiegelt. Deshalb der Widerstand auf seiten vieler Entwicklungsländer z.B. gegen die Einführung von Sozial- und Umweltstandards, die ihre in der gegenwärtigen *Externalisie-*

rungekaskade (auf Kosten der Ärmsten der Armen) bestehenden komparativen Vorteile einschränken würden.

Muß man sich letztlich doch damit begnügen, daß die "Tragödie der Gemeinschaftsgüter" (zu denen auch allgemein akzeptierte Vorstellungen über Recht und Gerechtigkeit gehören) als Farce inszeniert wird?

Fazit

"Auf einer normativen Ebene", schreibt Rainer Tetzlaff, "hat es noch niemals in der Weltgeschichte ein solch hohes Maß an programmatischer Übereinstimmung über Ziele und Strategien der Entwicklung gegeben wie heute." Und er fährt fort: "Auch die Konturen einer neuen allgemeinen Theorie über Entwicklung sind zu erkennen: Demokratisierung als Begleiterscheinung und Folge der Durchkapitalisierung der Weltgesellschaft, vermittelt über die quasi unwiderstehliche Vereinheitlichung der Erwartungshorizonte und Lebenswelten als Folge von Industrialisierung und Weltverkehr" (Tetzlaff 1996, 39).

Ist also die reflexive Modernisierung im Weltmaßstab ein Selbstläufer? Wenig spricht dafür. Die von Tetzlaff angesprochenen Prozesse gehen mit funktionaler Differenzierung *und* sozialer Fragmentierung aller Gesellschaften einher. Die funktionale Differenzierung erfordert in zunehmendem Maße beim einzelnen die Fähigkeit zu Selbststeuerung und Kooperation, während die soziale Fragmentierung der Ausbildung dieser Fähigkeit entgegenwirkt. Wir haben es insofern mit einer höchst konfliktträchtigen Entwicklung zu tun. Um so dringlicher ist der Ausbau institutioneller Strukturen, innerhalb derer soziale Konflikte ohne Anwendung von Gewalt ausgetragen werden können.

Daß die institutionelle Einhegung des Marktgeschehens unter wohlfahrtsstaatlichen Gesichtspunkten auf internationaler Ebene keine Utopie ist, zeigt das Zustandekommen jener internationalen Regime am Ende des Zweiten Weltkrieges, unter denen sich das "goldene Zeitalter" der OECD-Ökonomie entfaltete.

Dies geschah allerdings unter spezifischen historischen Rahmenbedingungen, die heute so nicht mehr existieren: der Weltkriegserfahrung und des Ost-West-Konflikts. Beide Bedingungen ermöglichten es den Vereinigten Staaten, ihre wirtschaftlichen Interessen mit der Rolle eines "Hüters der weltwirtschaftlichen Verfassung" zu verbinden.

Unter den *gegenwärtigen* Verhältnissen tritt die US-amerikanische Interessenpolitik unverhüllt als solche zutage und trägt – z.B. im Handelsbereich – mehr zur Unterminierung als zur Festigung bestehender Regelungsansätze bei. Bricht der Multilateralismus unter der Last der ungleichen Entwicklung im Weltmaßstab zusammen?

Solche Fragen werden nicht gestellt, um beantwortet, sondern um bedacht zu werden. Zu diesem Bedenken gehört die Einsicht, daß eine wohlfahrtspolitische Einbettung der Weltwirtschaft nur in Verbindung mit einem Dialog über jene Ziele und Werte zustande kommen kann, die Tetzlaff sich naturwüchsig über die ganze Erde ausbreiten sieht.

Unter glücklichen Umständen wird dieser Dialog durch jene sozialen Auseinandersetzungen vorangetrieben werden, mit denen angesichts einer sich weiter vertiefenden Ungleichheit der Entwicklung im Weltmaßstab zu rechnen ist, und die sich heute bereits abzeichnen. Unter unglücklichen Umständen werden diese Auseinandersetzungen den Dialog blockieren – mit unabsehbaren Folgen für Wohlfahrt, Demokratie und Frieden.

"Was manche als Abschied und Auflösung beklagen, könnte tatsächlich in einen Aufbruch in das unentdeckte ‚Amerika‘ der zweiten Moderne umgemünzt werden", schreibt Ulrich Beck (Beck 1996). Als Mahnung gegen einen Rückzug in den Kulturpessimismus ist diese Feststellung zu begrüßen. Zur Beruhigung über den erwartbaren Gang der Dinge sollte sie nicht gelesen werden.

Literatur:

- Elmar Altvater, Birgit Mahnkopf (1996): Grenzen der Globalisierung. Münster
- Ulrich Beck (1997): Die neue Macht der multinationalen Unternehmen, in: Frankfurter Rundschau, 9.1.1997, S. 12
- Robin Broad, Christina Melhorn Landi (1996): Whither the North-South Gap?, in: Third World Quarterly, 17:1, S. 7-17
- Klaus Dicke (1994): Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen. Berlin
- Hartmut Elsenhans (1996): Kein Ende der Großen Theorie, in: asien, afrika, lateinamerika 24:2, S. 111-146
- Wilhelm Hankel (1996): Entwicklung braucht Regeln – ein monetäres Völkerrecht, in: E+Z 1996:9, S. 238-242
- Mohssen Massarat (1996): Nachhaltige Entwicklung durch Kosteninternalisierung, in: E+Z 1996:9, S. 243-247
- Dirk Messner, Franz Nuscheler (1996): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion. Bonn

- Dirk Messner, Imme Scholz: Wirtschaftliche Entwicklungsdynamik und gesellschaftliche Modernisierungsblockaden in Chile, in: Nord-Süd aktuell 1996:1, S. 126-138
- Hermann Sautter (1996): Die Ethik der Entwicklungshilfe und der Entwicklungszusammenarbeit, in: E+Z 1996:11, S. 288-289
- Rainer Tetzlaff (1996): Demokratische Transition und Marktorientierung. Elemente einer universellen Theorie der Entwicklung, in: E+Z 1996:2, S. 36-39
- Reinold E. Thiel (1996): Nichts Neues in der Theorie?, in: E+Z 1996:9, S. 231
- World Bank (1994): Global Economic Prospects and the Developing Countries 1994. Washington

Prof. Dr. Lothar Brock lehrt an der Universität Frankfurt/Main Politikwissenschaften mit Schwerpunkt Internationale Beziehungen. Er ist Forschungsgruppenleiter bei der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung und Vorsitzender der Kammer der EKD für kirchlichen Entwicklungsdienst.