

# Leopoldo Mármora, Dirk Messner

## Zur Kritik Eindimensionaler Entwicklungskonzepte. Die Entwicklungsländer im Spannungsfeld zwischen aktiver Weltmarktintegration und globaler Umweltkrise

*Zusammenfassung: Die Autoren befürworten ein Entwicklungskonzept, das folgende drei Dimensionen und Zielsetzungen einschließt: (1) Optimierung endogener Entwicklungspotentiale in den Ländern des Südens und ihre aktive Weltmarktintegration; (2) Neuordnung der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Beziehungen zwischen Norden und Süden; (3) Ökologischer Umbau der Industriegesellschaft in den entwickelten Ländern des kapitalistischen Nordens. Vor diesem Hintergrund analysieren sie die Verdienste und die Defizite der neuesten CEPAL-Konzeption für Lateinamerika und des Berichtes der Brundtland-Kommission für Umwelt und Entwicklung. Die CEPAL trägt zur Klärung der ersten Dimension bei, vernachlässigt aber besonders die ökologische Dimension. Umgekehrt der Brundtland-Bericht, der den Fragen einer aktiven Weltmarktintegration ausweicht.*

### I. Die Marginalisierung der Entwicklungsländer in der internationalen Arbeitsteilung

Der lange Aufschwung in den Industrieländern und die dynamische Entwicklung des Welthandels zwischen 1950 und 1973 ging mit einem sukzessiven Bedeutungsverlust der Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft einher. Der Anteil der Dritt-Welt-Länder am Weltexport verringerte sich von 31,1% auf nur noch 18,4%. Die Industriegüterexporte aus den Ländern des Nordens in die Peripherie sanken zwischen 1955 und 1970 ebenfalls von 33% auf 19%. Selbst die multinationalen Unternehmen verloren zunehmend ihr Interesse an den Entwicklungsländern. Vor dem Zweiten Weltkrieg transferierten sie noch etwa 50% ihrer Direktinvestitionen in die armen Nationen, im Verlauf der 70er Jahre sank dieser Anteil auf etwa 25% (Daten nach: UNCTAD). Von diesen Marginalisierungstrends waren alle Entwicklungsländer tendenziell gleich betroffen.

Seit der Weltwirtschaftskrise von 1973 (Ölpreiskrise, Zusammenbruch des Bretton Woods Systems, Wachstumskrise in den Industrieländern) zeichnen sich Differenzierungstendenzen in der Dritten Welt ab: zwar setzte sich für den größeren Teil der Entwicklungsländer der Marginalisierungstrend der 50er und 60er Jahre fort, die Erdöl exportierenden Länder konnten jedoch ihren Anteil am Weltexport infolge explodierender Ölpreise deutlich steigern und einige wenige Länder, in denen sich dynamische Industrialisierungsprozesse vollzogen, schienen den An-

schluß an die OECD-Länder anvisieren zu können. Zu dieser Gruppe der sogenannten »Newly Industrialising Countries« (NICs) werden in Abhängigkeit von den gewählten Indikatoren Länder wie Südkorea, Taiwan, Hongkong, Singapur, Mexiko, Brasilien und Argentinien gezählt.

Die 80er Jahre sind nahezu in allen Ländern der Peripherie durch die internationale Verschuldungskrise und tiefe langandauernde Rezessionen geprägt. In Afrika sank zwischen 1980 und 1989 das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen jährlich um 2,2% (Weltentwicklungsbericht 1990). Von »Entwicklungsoptionen« ist im Rahmen der Afrikadiskussionen kaum noch die Rede - ein ganzer Kontinent scheint in die Rolle eines Weltsozialfalles zu schliddern. Die »Hoffnungsträger« der 70er Jahre, die Schwellenländer, gerieten ebenfalls mehrheitlich in den Strudel von Krise und Verelendung. Nur einige wenige exportorientierte NICs aus der asiatischen Region (die »vier Tiger« - Südkorea, Taiwan, Singapur, Hongkong - sowie Malaysia, Thailand) setzten ihren Wachstumskurs fort und konnten ihre Stellung in der Weltwirtschaft weiter verbessern (Mármora/Messner 1989).

In Lateinamerika liegt das Pro-Kopf-Einkommen 1989 um 8,3% unter dem Niveau von 1981 (CEPAL 1990). Von der Krise sind nicht nur die kleineren Länder, sondern auch die lateinamerikanischen NICs mit ihren relativ diversifizierten Produktionsapparaten betroffen. Die Investitionsdynamik dieser Ökonomien verlangsamte sich drastisch: die Investitionsquote sank zwischen 1980 und 1989 in Argentinien von 22,2% auf 9,9%, in Brasilien von 22,9% auf 17,7% und in Mexiko von 24,8% auf 17,8%. Infolgedessen reduzierte sich zwischen 1981 und 1989 das Pro-Kopf-Einkommen in Argentinien um 23,5%, in Brasilien um 0,5% und in Mexiko um 9,2% (CEPAL 1990, in Preisen von 1980). Der Anteil aller lateinamerikanischen Länder am Welthandel (1960: 7,7%) fiel zwischen 1980 und 1988 von 5,5% auf 3,9% (Rosenthal 1989). Diese »Desintegration« aus dem Welthandel ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß die lateinamerikanischen Exporte nach jahrzehntelangen Industrialisierungsversuchen noch immer zu 80% aus Primärgütern bestehen und zudem die verbleibenden 20% Industriegüter- und Dienstleistungsexporte zu 98% aus Argentinien, Mexiko und Brasilien kommen. Damit ist Lateinamerika in die am wenigsten dynamischen Segmente des Welthandels integriert: Zwischen 1980 und 1988 sank das Welthandelsvolumen (in Preisen von 1980) im Extraktionsbereich (mineralische Rohstoffe usw.) um 35%, stieg bei den Agrargütern um 30,4% und bei den Industriewaren um 85% (Rosales 1990). An Bedeutung verloren hat Lateinamerika zudem als Empfänger von Direktinvestitionen. 1980 flossen noch 60% aller Direktinvestitionen, die in Ländern der Dritten Welt getätigt wurden, nach Lateinamerika; bis 1985 ist dieser Anteil auf 35% gesunken. Der Direktinvestitionszufluß verringerte sich von 1981 bis 1986 von 7,5 Mrd US-Dollar auf 2,8 Mrd US-Dollar. Auch der Anteil lateinamerikanischer Ökonomien an der weltweiten industriellen Wertschöpfung ist in den 80er Jahren von 6,4% (1980) auf 6,1% (1987) gesunken (Bifani 1990).

In den 80er Jahren wurde immer deutlicher, daß sich die in den Industrieländern zunehmend durchsetzenden technologischen Veränderungen (Mikroelektronik

und Biotechnologie) eine sukzessive Herausdrängung der Entwicklungsländer aus der Weltwirtschaft implizieren. Diese nun lokalisierbare »neue Abhängigkeit« innerhalb der Weltwirtschaft besteht jedoch nicht, wie noch von der traditionellen Dependenztheorie angenommen, in einer Zwangsintegration der Dritten Welt in das internationale Wirtschaftssystem und in der permanenten Durchdringung und Ausbeutung der Peripherie durch die Akteure des Nordens. Die Industrieländer werden infolge der sich rasant entwickelnden industriellen Substituierung natürlicher Produkte, Materialien und Werkstoffe (biotechnologische Herstellung von Süßstoffen, Substitutionsmöglichkeiten von Tabak, Vanille usw.; Ersetzung von metallischen Rohstoffen wie Kupfer, Nickel u.a. durch Glasfasern und künstliche Leitstoffe usw.) immer unabhängiger von traditionellen Importen aus dem Süden. Diese Entwicklung wirkt sich auf die Agrar- und Ressourcenexporteure in Lateinamerika verheerender aus, als auf die Industriegüterexporteure der ostasiatischen Schwellenländer, die in einigen Segmenten gar erfolgreich an den technologischen Umbrüchen partizipieren und zu Exporteuren von High-Tech-Produkten werden. Die sinkenden Direktinvestitionen der multinationalen Konzerne in den Entwicklungsländern deuten in die gleiche Richtung. Im Zeitalter der Mikroelektronik sind nicht Niedrigstlöhne sondern technisch gut ausgebildete Arbeitskräfte, eine solide Infrastruktur, funktionierende Kapitalmärkte und effiziente Zulieferunternehmen die Faktoren, die Investitionsentscheidungen determinieren. Der Rückgang bundesdeutscher Direktinvestitionen in den Entwicklungsländern dokumentiert diesen Trend drastisch: 1970 flossen noch 23,7% aller Auslandsinvestitionen in die Dritte Welt, 1987 10,4% und 1989 nur noch 2,8%. Der Referent für Außenwirtschaft beim Deutschen Industrie- und Handelstag, B. H. Kitterer, bringt die Stellung der Dritten Welt aus der Sicht der bundesdeutschen Industrie auf den Punkt: »Es wird kein nachlassendes Interesse deutscher Unternehmen an Entwicklungsländern geben. Das Interesse ist in den letzten Jahren bereits auf ein Minimum gesunken« (Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 2, 1990, S. 18).

Zur Abwendung dieser unfreiwilligen Abkoppelungstendenzen ist unserer Ansicht nach eine Entwicklungsstrategie vonnöten, die folgende drei Handlungsebenen und Zielgrößen berücksichtigt: (1) Die Optimierung endogener Entwicklungspotentiale in den Ländern des Südens und ihre aktive Weltmarktintegration; (2) die Neuordnung der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Beziehungen zwischen Norden und Süden; (3) den ökologischen Umbau der Industriegesellschaft in den entwickelten Ländern des kapitalistischen Nordens.

Anhand des neuesten Dokuments der CEPAL (1990), der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika, wollen wir im folgenden die erste dieser Dimensionen erläutern. Da aber die CEPAL - wie wir sehen werden - die anderen beiden Handlungs- und Zielorientierungen weitestgehend unberücksichtigt läßt, werden diese am Beispiel des Reports der internationalen Kommission für Umwelt und Entwicklung (Brundtland-Bericht 1987) eingeführt und diskutiert.

## II. Das neue CEPAL-Konzept: Optimierung endogener Entwicklungspotentiale zur aktiven Weltmarktintegration

Die vielzitierte »verlorene Dekade« hat in Lateinamerika im Umfeld der CEPAL zu einem deutlichen Umdenkungsprozeß hinsichtlich der Krisenursachen geführt. Bis Mitte der 80er Jahre wurde der wirtschaftliche Einbruch im wesentlichen als eine durch externe Krisenfaktoren (Weltwirtschaftskrise, sich verschlechternde Terms of Trade, Hochzinspolitik der USA usw.) induzierte konjunkturelle Krise rezipiert. In der zweiten Hälfte des Jahrzehnts werden nun zunehmend auch interne entwicklungsblockierende Elemente in der Debatte um Auswege aus der Krise thematisiert. Als Ergebnis dieses Diskussionsprozesses scheint sich nun ein relativ breiter Konsens in der lateinamerikanischen Community der Entwicklungstheoretiker dahingehend herauszubilden, daß nicht nur ein kurzfristiger Einbruch infolge ungünstiger weltwirtschaftlicher Bedingungen, sondern eine Modellkrise (CEPAL 1990) zu bewältigen sei. Das lateinamerikanische Entwicklungsmodell der binnenmarktorientierten Industrialisierung hat sich als nicht tragfähig erwiesen und steht zur Disposition.

Die CEPAL hat im Frühjahr 1990 ein Dokument publiziert, das Ausdruck dieser Neuorientierung ist. In dem Strategiepapier werden das Ausmaß der Krise der »lost decade« skizziert und die konzeptionellen Ergebnisse der »decade of painful learning« (CEPAL 1990, S.11) vorgestellt. Die CEPAL arbeitet in dieser Studie die Ursachen des Scheiterns der von ihr mitkonzipierten überkommenen Entwicklungsoption der traditionellen Importsubstitution heraus und stellt für die 90er Jahre ein Konzept vor, das sowohl die Fehler des alten lateinamerikanischen Entwicklungsmodells, als auch die neoliberalen Politikmuster der 80er Jahre überwinden helfen soll. Das Entwicklungsprojekt mit dem Namen »Changing Production Patterns With Social Equity« läuft auf eine Strategie aktiver Weltmarktintegration hinaus, mit der die drohende Zwangsabkopplung gestoppt werden soll. Gesucht wird ein Entwicklungsweg jenseits der überkommenen »falsos dilemas« (Fajnzylber): Industrie versus Landwirtschaft, Binnen- versus Exportmarkt, Staat versus privater Sektor und Planung versus Markt.

Im folgenden werden die (Selbst-) Kritik der CEPAL an der Importsubstitutionsstrategie und die wesentlichen Elemente des neuen Konzeptes skizziert, um daran anschließend die Defizite des CEPAL-Projektes herauszuarbeiten.

### *Die Krise des lateinamerikanischen Industrialisierungsmodells*

Die überkommene Entwicklungsstrategie bestand in dem Versuch, möglichst geschlossene nationale Industriestrukturen (complete form of industrialization) aufzubauen und diese ausschließlich auf den Binnenmarkt auszurichten. Die notwendigen Devisen zur Finanzierung der Vorimporte zum Auf- und Ausbau der Industrie sollten über Agrar- und Ressourcenexporte aufgebracht werden. Auch nach jahrzehntelanger Industrialisierung bestehen die Exporte der Region noch immer zu fast 80% aus Rohstoffen und Halbfertigprodukten. Spiegelbild dieses Ent-

wicklungsweges war die asymmetrische Eingliederung der lateinamerikanischen Volkswirtschaften in die Weltwirtschaft: exportiert wurden im wesentlichen Rohstoffe und Agrargüter, importiert Zwischenprodukte und Investitionsgüter zur Aufrechterhaltung der Industrieproduktion.

Im Gegensatz zu dependenztheoretisch orientierten Erklärungsmustern wird diese traditionelle Form der internationalen Arbeitsteilung von der CEPAL nicht mehr primär mit externen, weltwirtschaftlichen Blockaden erklärt, die sich in interne Entwicklungshemmnisse übersetzten, sondern (im wesentlichen) als Folge einer nicht tragfähigen Entwicklungsstrategie interpretiert, deren Kernelemente folgendermaßen zusammengefasst werden (CEPAL, S. 11ff.; S. 81ff.):

(1) Die Kombination von sehr hohen Zöllen und vielfältigen nicht-tarifären Handelshemmnissen mit einer Überbewertungsstrategie bestärkte eine Tendenz gegen die Exportorientierung. Damit wurden Wachstumspotentiale durch Exporteinnahmen und Massenproduktionsvorteile in der Industrie nicht genutzt.

(2) Zugleich führte der Aufbau der binnenmarktorientierten Industrien infolge der hermetischen Abriegelung der nationalen Ökonomie zu oligopolistisch strukturierten Märkten. Dies hatte technische und organisatorische Ineffizienzen in den Unternehmen zur Folge und verzerrte Preise auf den Märkten, so daß sich die Unternehmen tendenziell von den technologischen Entwicklungen auf internationaler Ebene abkoppeln und zugleich Rentengewinne auf den geschützten Binnenmärkten realisieren konnten. Gerade für viele multinationale Unternehmen stellte dieses wettbewerbsfreie Ambiente geschützter Binnenmärkte ein ideales Feld für die Akkumulation dar. Mit veralteten Maschinen konnte weit unter dem internationalen Produktivitätsniveau produziert werden. Für die Konsumenten gab es wegen der hermetischen Abriegelung der Binnenmärkte keine Alternative zu den oft im internationalen Vergleich teuren und qualitativ minderwertigen Produkten.

Im Ergebnis vergrößerte sich das Gefälle zwischen den nationalen und den internationalen Produktivitätsniveaus von Jahr zu Jahr. Versuche, die nationalen Industrien sukzessive in die Weltwirtschaft zu re-integrieren, wurden kaum unternommen. Infolge niedriger Produktivitätssteigerungen blieben zudem die Spielräume für Reallohnsteigerungen gering, wodurch auch die nationalen Nachfragepotentiale unterminiert wurden. Der mit der Importsubstitution intendierte Modernisierungsprozeß mündete in einer »industrialización trunca«, in einer »verstümmelten Industrialisierung« (Fajnzyłber 1983).

(3) Schließlich lief diese Entwicklungsstrategie auf strukturelle Zahlungsbilanzprobleme hinaus. Je schneller der Industriesektor wuchs, je »erfolgreicher« die Importsubstitution nach eigenen Kriterien vonstatten ging, desto größer wurde der Devisenbedarf des verarbeitenden Gewerbes, das selbst keine oder nur geringe Exporteinnahmen realisierte. Die Deviseneinnahmen des Agrarsektors reichten immer weniger aus, um den Industrialisierungsprozeß fortzuführen. Chronische Handelsbilanzdefizite waren die Folge, die durch externe Kredite gefüllt werden mußten. Schließlich ist die Verschuldungskrise ein Ausdruck dieses Dilemmas.

Im Ergebnis konnte zwar über einen begrenzten Zeitraum industrielles Wachstum

erzeugt und der Stellenwert der Industrie in den Volkswirtschaften erhöht werden; das Projekt der nationalen kapitalistischen Entwicklung »jenseits« des Referenzrahmens Weltmarkt, mit dem der Versuch unternommen wurde, sich vor den Unsicherheiten des Weltmarktes zu schützen, führte jedoch nicht zur Herausbildung eines sich selbst tragenden industriellen Wachstums, sondern reproduzierte permanent die Abhängigkeit der Industrie von den Deviseneinnahmen des Agrarsektors und damit von schwankenden und in der Tendenz fallenden Weltmarktpreisen. Die passive Weltmarktintegration (binnenmarktorientierte Industrialisierung einerseits und Agrar- und Rohstoffexporte zu deren Finanzierung andererseits) hat zur Marginalisierung der lateinamerikanischen Länder in der Weltwirtschaft geführt und droht - verstärkt durch die technologischen Entwicklungen in der Mikroelektronik und der Biotechnologie - in einen Prozeß der Zwangsabkopplung zu münden. Die sozialen, ökonomischen und ökologischen Kosten für die betroffenen Länder sind hoch.

Der sinkende Anteil der meisten Entwicklungsländer am Welthandel, abnehmende Direktinvestitionszuflüsse aus den Industrieländern, ausbleibende Kredite von den internationalen Finanzmärkten und die Abkopplung von der rasanten technologischen Entwicklung in den Ländern des Nordens implizieren sinkendes Wachstum, einen Rückgang der Investitionen und der Einkommen, also im Ergebnis eine immer schneller sich öffnende Schere zwischen den Entwicklungsniveaus der Industrieländer und der Masse der Entwicklungsländer. Dies bedeutet für die betroffenen Regionen: Statt einer technologiegestützten Modernisierung ihrer Ökonomien die vermehrte Ausbeutung der billigen Arbeitskräfte sowie die Übernutzung von natürlichen Ressourcen infolge der Umweltzerstörung und des Exports ihrer Naturressourcen um beinahe jeden Preis. Schuldendienstzahlungen und notwendige Importe müssen finanziert werden, damit der beschleunigte Verfall der Rohstoffpreise kompensiert werden kann. Der »Sachzwang Weltmarkt« (Altwater 1989) trifft daher die von Abkopplungstendenzen bedrohten binnenmarktorientierten Industrien Lateinamerikas mit ihrer Abhängigkeit von Primärgüterexporten härter als die in die Weltwirtschaft integrierten, wettbewerbsfähigen Industriesektoren der ostasiatischen NICs.

Die Schlußfolgerung der CEPAL lautet daher: Soll die sukzessive Herausdrängung Lateinamerikas aus dem internationalen Wirtschaftssystem gestoppt und die schlimmste Krise des Kontinents in diesem Jahrhundert überwunden werden, dann muß ein aktiver Weg zurück in die Weltwirtschaft gefunden werden. Es geht um den Aufbau produktiver nationaler Strukturen und das Erreichen internationaler Wettbewerbsfähigkeit, ein Begriff der den von hohen Zollmauern verwöhnten, binnenmarktorientierten Industriemanagern und -planern bisher völlig unbekannt war.

### *Die Strategie aktiver Weltmarktintegration der CEPAL - eine schematische Skizze*

Das neue CEPAL-Konzept entstand in Auseinandersetzung mit den Erfahrungen der Importsubstitutionsstrategie der 50er und 60er Jahre und den neoliberalen An-

passungspolitiken der 80er Jahre. Als Schlußfolgerung aus dem Scheitern der binnenmarktorientierten Industrialisierungsversuche in Lateinamerika wird nun der Weltmarkt als Referenzrahmen akzeptiert. Zugleich werden jedoch die simplizistischen Vorstellungen der Neoliberalen von der alleinseligmachenden Kraft des Marktes und der Liberalisierung als notwendige und hinreichende Bedingung dynamischer Entwicklung in Frage gestellt. Statt der Orientierung an statischen komparativen Kostenvorteilen, also der Produktion von Billiglohngütern und Agrargütern für den Weltmarkt und damit der Festschreibung der traditionellen internationalen Arbeitsteilung, soll die »long-term competitiveness« (S.68) der lateinamerikanischen Ökonomien gestärkt werden.

In Abgrenzung von den lateinamerikanischen Entwicklungsstrategien der letzten Dekaden findet eine deutliche Neugewichtung statt: der Bedeutung von Produktionseffizienz und dem Ziel, möglichst rasch internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen, wird erste Priorität eingeräumt. Der Technologie kommt eine Schlüsselrolle als Wettbewerbsfaktor zu, und stabilitätsorientierte Makropolitiken - in Anlehnung an IWF und Weltbank - werden als wesentliche Bedingung für nachholende Industrialisierung akzeptiert. In direkter Abgrenzung von der Markthorthodoxie der 80er Jahre wird darauf verwiesen, daß Entwicklungsländer beim Aufbau von Industriebranchen auf Lernphasen, also auf die Entwicklung materieller und immaterieller Infrastruktur, auf technologische Lernprozesse in den Unternehmen, die durch Erziehungszölle abgesichert werden müssen, angewiesen bleiben. Der Übergang zur Exportproduktion soll durch aktive und selektive Exportförderung erleichtert werden.

Mit Verweis auf die Erfahrungen der erfolgreicherer südostasiatischen NICs (aber auch Japans und der EG-Länder) wird auf den systemischen Charakter von Wettbewerbsfähigkeit und auf die Notwendigkeit des systematischen Aufbaus von leistungs-, lern- und innovationsfähigen Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen verwiesen.

»Es muß die systemische Natur der Wettbewerbsfähigkeit besonders hervorgehoben werden. Auf den internationalen Märkten findet der Wettbewerb zwischen Volkswirtschaften statt, in denen die Unternehmen, wenn auch von erstrangiger Bedeutung, doch einen integralen Bestandteil eines Netzwerks von Beziehungen zwischen dem Bildungs- und Ausbildungssektor, der technischen, energetischen und Transportinfrastruktur, den industriellen Beziehungen zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern, den privaten und öffentlichen Institutionen und dem finanziellen System bilden. In anderen Worten: Unternehmen sind in ein ganzes ökonomisches und soziales System integriert. Von dieser Perspektive her ist es notwendig, entschlossene, auf Dauer angelegte und in Sonderheit wirklich integrierte Anstrengungen zu unternehmen, wenn man darangeht, die Produktionsstrukturen umzukrempeln« (CEPAL 1990, S. 14).

Im Gegensatz zu dem auf wenigen Basisprämissen und Makrovariablen reduzierbaren, »griffigen« Leitbild der Mainstream-Neoliberalen stellt die CEPAL ein ausdifferenziertes Set von Instrumenten zur Modernisierung, Rationalisierung, Kreativitäts- und Innovationssteigerung von Gesellschaft und Ökonomie vor. Die CEPAL bemüht sich, der soziökonomischen Komplexität gesellschaftlicher Entwicklung Rechnung zu tragen und Wege zu einer Effizienzsteigerung der Wirtschaft mit ihren normativen Zielorientierungen Demokratie und soziale Gerech-

tigkeit zu verbinden. Im Gegensatz zu dem Konzept »nachsorgender Flankierungen« der Weltbank (z.B. in der Sozialpolitik) wird der CEPAL-Anspruch deutlich, Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik und die Demokratisierung der Gesellschaft als komplementäre Elemente eines integralen Projektes zu begreifen.

Die CEPAL arbeitet drei zentrale Ebenen bzw. Beziehungsgeflechte heraus, in deren Rahmen die Neuorientierungen im Vergleich zu dem traditionellen Binnenmarktmodell und den neoliberalen Konzeptionen der 80er Jahre erarbeitet werden müssen. Dabei handelt es sich um die Beziehungen zwischen Binnenmarkt und Weltmarkt, um die internen sektoralen Verflechtungen und um das Verhältnis von staatlichen und privaten Akteuren. Darauf soll nun eingegangen werden.

### *Linkages zwischen dem Binnen- und dem Weltmarkt*

Im überkommenen lateinamerikanischen Entwicklungsmodell war der Industriesektor auf den Binnenmarkt ausgerichtet, internationale Wettbewerbsfähigkeit wurde nicht anvisiert und das technologische Niveau der Produktion war niedrig. Entsprechend blieb die Industrie asymmetrisch an die Weltwirtschaft angebunden (Importe von Zwischengütern und Maschinen einerseits, kaum industrielle Exporte andererseits). Die neoliberale Orthodoxie der 80er Jahre, die über den IWF in die Region »transportiert« wurde, war auf möglichst schnelle Exportsteigerungen zur Sicherung des Transfers des Schuldendienstes ausgerichtet. Entsprechend der Theorie der komparativen Kostenvorteile wurden Exportchancen im wesentlichen im Rohstoffbereich und bei arbeitsintensiven Billigprodukten gesehen. Die CEPAL betont in ihrem Reformprojekt ebenfalls eine nachhaltige Exportorientierung, ohne jedoch die Entstehung wettbewerbsfähiger Strukturen ausschließlich den Marktmechanismen überlassen zu wollen. Statt auf billige Löhne und Rohstoffexporte zu vertrauen und auf rein extensives Wachstum zu setzen, soll gemäß dem neuen Konzept der technologische Fortschritt forciert werden, um die Produktivitätsentwicklung in den nationalen Ökonomien zu dynamisieren und mittelfristig auch höherwertige Produkte in der Konkurrenz auf dem Weltmarkt absetzen zu können. Produktivitätserfolge auf der Basis von »man-made comparative advantages« sind für die CEPAL der Schlüssel, um Weltmarktorientierung und die Steigerung sozialer Wohlfahrt zu verknüpfen.

Die zentralen Instrumente zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Integration in die Weltwirtschaft sind erstens die Handels- und Wechselkurspolitik: die Öffnung der Ökonomien zum Weltmarkt soll über einen realistischen Wechselkurs (was im Falle der lateinamerikanischen Länder Abwertungen der bisher überbewerteten Währungen impliziert) und den graduellen Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelsbeschränkungen erfolgen. Die Außenöffnung hat zum Ziel, Produktivitätssteigerungen und die Implementierung von neuen Technologien zu erzwingen und Wachstumsspielräume zu erhöhen. In der Phase der Strukturanpassung ineffizienter Unternehmen an Weltmarktbedingungen werden selektive Interventionen des Staates (Steuervergünstigungen für

erfolgreiche Exportfirmen, Kreditsubventionierungen usw.) empfohlen.

Ein zweites Instrument ist die Technologiepolitik: Technologie wird als die »strategische Variable« zur Modernisierung der Ökonomien angesehen. Im Zusammenspiel privater und staatlicher Akteure sollen die Inkorporierung und Diffusion des technologischen Fortschritts beschleunigt und die Innovations- und technologische Adaptionskraft der Unternehmen gestärkt werden. Der Aufbau und die Vervollständigung einer technologischen Infrastruktur sowie die Steigerung der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung sind notwendig, um die Herausbildung von »núcleos endógenos de innovación tecnológica« zu ermöglichen.

Drittens wird die Verbesserung der Ausbildung von Arbeitskräften, z. B. durch Manpower Training, projektiert. Die Verbesserung der Ausbildung von Arbeitskräften soll sowohl die Wettbewerbsfähigkeit der Ökonomie erhöhen, als auch die direkten Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte verbessern.

Viertens wird eine aktive Unternehmensgründungspolitik vorgeschlagen. Hierzu gehören neben der Erleichterung des Zuganges zu Finanzierungsmöglichkeiten und Starthilfen für neue Unternehmen auch die Förderung und Weiterbildung innovativer und kreativer Unternehmer sowohl in betriebstechnischer (Buchhaltung, Informationsbeschaffung usw.) als auch in sozialer Hinsicht (modernes Management usw.). Mit der Schaffung neuer Unternehmen sollen die Basis des produktiven Apparates erweitert und zugleich traditionelle klientelistische gesellschaftliche Verkrustungen aufgebrochen werden.

Schließlich soll die Industriepolitik modernisiert werden. Sie soll auf die Verdichtung der bereits genannten Politiken, zielen, um dynamische komparative Kostenvorteile zu generieren und zu forcieren.

### *Linkages zwischen den Sektoren der Volkswirtschaften*

Linkages zwischen dem Agrarsektor, der Industrie und dem Dienstleistungsbereich entstanden in dem traditionellen Modell kaum. Ein Teil des Agrarsektors war exportorientiert, jedoch in der Regel nicht mit dem Industriesektor verknüpft. Die Exporte blieben auf absolute Kostenvorteile angewiesen (Rindfleisch und Weizen aus Argentinien, Wolle aus Uruguay usw.) und basierten weder auf einer Verknüpfung mit der Industrie noch mit dem Aufbau einer modernen Exportinfrastruktur im Dienstleistungsbereich. Die Marktorthodoxie der 80er Jahre traf somit auf in hohem Grade desartikulierte und fragmentierte Ökonomien. Die wurden nun mit den Liberalisierungsprogrammen und dem Zwang zur raschen Erhöhung der Exporte zur Sicherung des Schuldendiensttransfers an die internationalen Banken konfrontiert. Schnell mobilisierbare Exportpotentiale gab es im wesentlichen nur im Rohstoff- und Agrarsektor, also in Segmenten mit absoluten Kostenvorteilen. Die Binnenmärkte brachen infolge drastischer Sparprogramme zusammen und die Liberalisierung des Handels führte zu Importschüben und der Zerstörung nicht-konkurrenzfähiger nationaler Industrien. Zudem wirkte sich der Zwang

zur Schuldendienstzahlung auf die notwendige Modernisierung der Industrie ebenso kontraproduktiv aus wie zuvor die Importrestriktionen des Binnenmarktmodells. Am Ende der liberalen Roßkuren stellen sich die Ökonomien zerrissener, desartikulierter dar, als zu Beginn der 80er Jahre. Im Rahmen der CEPAL-Strategie wird die Nutzung von Linkage-Effekten zwischen den Agrar-, Industrie- und Dienstleistungssektoren ins Auge gefaßt, zum einen um die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Ökonomie zu steigern, und zum anderen aus der Erkenntnis heraus, daß die Wettbewerbsfähigkeit eines Teils der Volkswirtschaft entscheidend von der Leistungsstärke aller anderen Segmente abhängt. Es geht also um den Aufbau von »production subsystems« und um die intersektorale Artikulation von Produktion, Transport und Vermarktung in Richtung auf die Herstellung effizienter Produktions- und Dienstleistungsnetzwerke (man kann sie Komplexe nennen), und nicht um das in dem Importsubstitutionsmodell projektierte Ziel geschlossener industrieller Reproduktionskreisläufe.

### *Verhältnis von staatlichen und privaten Akteuren*

Aus der lateinamerikanischen Erfahrung mit hochbürokratisierten, ineffizienten und handlungsunfähigen Staatsapparaten wird die Notwendigkeit der Modernisierung, Professionalisierung, Entbürokratisierung und Entideologisierung des Staates abgeleitet. Die entscheidenden Akteure sollen in Zukunft die privaten Unternehmen sein. Dennoch wird die desaströse wirtschaftliche Lage in Lateinamerika nicht auf der dichotomistischen Folie »zuviel Staat - zu wenig Markt« abgehandelt. Die Realität der meisten Länder ist eher durch schwache Unternehmen, mangelnde Marktallokation (oligopolistische Strukturen) und einen schwachen (ineffizienten) Staat geprägt. In Abgrenzung zum neoliberalen Modell und mit Verweis auf die strategische Rolle des Staates in vielen Industrieländern und den ostasiatischen NICs wird daher auf die Koordinierungs- und Orientierungsfunktion des Staates verwiesen. Dem Staat kommt in dem CEPAL-Projekt die Rolle zu, neben stabilitätsorientierten Makropolitiken die skizzierten flankierenden Sozial-, Technologie- und Industriepolitiken sowie strukturelle Reformen (Agrarreform und Bildungsreform) umzusetzen, um den schwierigen Strukturwandel in der Industrie zu unterstützen und den Übergang zur Wettbewerbsorientierung zu erleichtern. Entsprechend gilt es, die institutionellen Voraussetzungen für stetiges Wachstum zu verbessern (Professionalisierung, Dezentralisierung, Rationalisierung) und die Handlungs- und Steuerungskompetenz des Staates zu erhöhen. Zudem wird darauf hingewiesen, daß nur politische Abstimmungsprozesse zwischen den relevanten sozialen Akteuren und demokratisch legitimierte Entscheidungen (möglichst breiter gesellschaftlicher Konsens) über die anstehenden schwierigen Transformationsprozesse den Rückfall in autoritäre Politikmuster verhindern können. Staat, Markt und Demokratie sind somit aus Sicht der CEPAL eher komplementäre denn antagonistische Größen.

### *Stärken und Schwächen des CEPAL-Ansatzes*

Wir teilen im wesentlichen die Analyse der Ursachen der Krise des lateinamerikanischen Modells und des Scheiterns binnenmarktorientierter Industrialisierung. Eine erfolgversprechende Alternative zu einer Strategie »aktiver und selektiver Weltmarktintegration«, sehen wir nicht (vgl. Mármora/Messner 1989; Messner 1990). Zu den Stärken des CEPAL-Konzeptes gehört der Versuch, nationale Entwicklungsoptionen und Spielräume auszuleuchten und Entwicklungsblockaden nicht ausschließlich reduktionistisch aus externen Faktoren abzuleiten. Diese Sichtweise erlaubt die Verortung und (Wieder-)Entdeckung von nationalen Kreativitäts- und Innovationspotentialen.

Positiv ist auch zu vermerken, daß die Suche nach Autonomiespielräumen für die lateinamerikanischen Länder einhergeht mit der Berücksichtigung der Interessenlage der nationalen Akteure und deren Handlungsorientierungen, die in traditionellen strukturalistisch orientierten Ansätzen eher unterbelichtet blieben. Daß grundlegende gesellschaftliche Veränderungen und die Durchsetzung eines neuen ökonomischen Projektes ohne politische Träger kaum wahrscheinlich sind und sich klientelistische Strukturen im Staatsapparat und Sichtweisen herrschender Eliten nicht weniger entwicklungshemmend und -bestimmend auswirken als unrealistische Wechselkurse oder verfehlt Zollpolitiken, gehört nicht unbedingt zum Allgemeingut der mainstream-Entwicklungstheorie.

Der Versuch, im Gegensatz zum Neoliberalismus Entwicklung nicht nur als ökonomischen, sondern als komplexen gesellschaftlichen Prozeß zu verstehen und Demokratie und soziale Gerechtigkeit als Bestandteil eines umfassenden Modernisierungsprogrammes zu thematisieren, ist sympathisch. Zu Recht wird von der CEPAL die Gefahr eines Sozialdumpings (Exporte um jeden Preis: Billiglöhne als komparative Kostenvorteile) im Zuge der Weltmarktintegration benannt und es werden Wege gesucht, um diese Falle zu vermeiden. Nicht auszuräumen ist allerdings ein gewisser Voluntarismus. Der Hang zu einem harmonischen, widerspruchsfreien Weltbild zeigt sich auch daran, daß eines der großen Themen der 80er Jahre, das »Spannungsverhältnis von Ökonomie und Ökologie«, in der CEPAL-Studie nur am Rande auftaucht.

Zwar wird in der Einleitung darauf hingewiesen, daß die ökonomische Modernisierung nicht auf Kosten ökologischer Zerstörung und der Verschärfung globaler ökologischer Ungleichgewichte betrieben werden dürfe (CEPAL 1990, S. 12ff.). Umweltpolitische Komponenten finden sich jedoch in dem ansonsten so komplexen Politikmuster nicht wieder. Die auf der Tagesordnung stehende Frage, wie angesichts globaler Ökologiekrisen überhaupt über Prozesse nachholender Industrialisierung nachgedacht werden kann, wird nicht thematisiert.

### III. Der Bericht der Brundtland-Kommision

#### *Das unmögliche Projekt der kopierten Entwicklung*

Bis in die 70er Jahre strebten die armen Länder der südlichen Halbkugel danach, die Konsummuster und Lebensstile der reichen Industrienationen zu kopieren. Auf der wissenschaftlichen Ebene wurde diese Entwicklungsorientierung im Sinne nachholender Industrialisierung durch die diversen Spielarten der Modernisierungstheorie begleitet. Goeller/Weinberg (1976) und Kahn (1977) gingen noch Mitte der 70er Jahre davon aus, daß eines Tages 15 bis 20 Mrd. Menschen mit dem Lebensstandard der Nordamerikaner auf der Erde leben würden. Wollte man diese durch technologische Allmachtsphantasien gekennzeichnete »Utopie« realisieren, wäre die Erde allerdings mit einem Netz von 30.000 Atomkraftwerken überzogen, wobei (eine 30jährige Lebensdauer vorausgesetzt) in jedem Jahr durchschnittlich 1.000 neu gebaut und ebensoviele wieder abgebaut werden müßten (Harborth 1989, S. 68). Die Ausweitung der Konsum- und Lebensweisen der westlichen Industrieländer auf die heutige (ganz zu schweigen von der zukünftigen) Weltbevölkerung, ist ein völlig aussichtsloses Projekt: »Drei Milliarden Automobile, 400 Millionen Tonnen Fleisch, 40 Millionen Gigawattstunden Elektrizität, 12 Milliarden Tonnen Öl pro Jahr: - schreibt Hans Magnus Enzensberger - Das alles gibt der Planet, auf dem wir zu Hause sind, nicht her.« (Enzensberger 1984: S. 67)

Angesichts der ökologischen Gefährdungspotentiale, der Erkenntnisse über Treibhauseffekt und Ozonloch kann die Dritte Welt nicht mehr so werden wie die Erste ist und die Erste Welt wird - aller Wahrscheinlichkeit nach - nicht mehr so bleiben können, wie sie noch ist. Mit der globalen Ökologiekrise steht das Ziel und der historische Sinn moderner Gesellschaften zur Disposition. Damit stellt sich das Problem von Entwicklung nicht mehr nur für die Entwicklungsländer (im Sinne von nachholender Industrialisierung) sondern für alle Gesellschaften schlechthin. Die aktuelle Diskussionsgrundlage für diese Problematik liefert der Bericht der »Kommission für Umwelt und Entwicklung«, der auf Beschluß der Generalversammlung der UNO unter dem Vorsitz der norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland erstellt und im Herbst 1987 veröffentlicht wurde.

Die traditionelle Entwicklungspolitik der Industrieländer war als Hilfe zur nachholenden Entwicklung des armen Südens und seiner Anpassung an die Standards des Nordens im wesentlichen als *Entwicklungs- und Projekthilfe* konzipiert. Im Gegensatz dazu verlangt der Brundtland-Bericht eine Umorientierung im Nord-Süd-Verhältnis und in den Industrieländern selbst als Bedingung für dauerhafte Entwicklung. Im Gegensatz zur traditionellen »nachsorgenden« Umweltpolitik verweist der Brundtland-Bericht durch eine eindrucksvolle Diagnose des fragilen ökologischen Weltzustandes auf die Notwendigkeit eines vorbeugenden und globalen Handelns. Die Verlagerung der ökologischen Folgekosten der technisch-ökonomischen Entwicklung auf die Natur, auf zukünftige Generationen und auf die ärmeren Länder - so die Schlußfolgerung - muß gestoppt werden.

### *Der lange Marsch vom Nullwachstum zur »dauerhaften Entwicklung«*

Nicht zum ersten Mal wird auf der internationalen Bühne über das Verhältnis von Entwicklung und Umwelt breit und intensiv diskutiert. 1972 wurde der Meadows-Bericht an den Club of Rome über »Die Grenzen des Wachstums« (Meadows et al.) veröffentlicht. Im selben Jahr fand die erste Welt-Umweltkonferenz in Stockholm statt. Der Bericht an den Club of Rome löste eine breite und heftige Diskussion aus. Die Diskussion verlief in der Folgezeit extrem politisiert und polarisiert und zwar (a) entlang des Nord-Süd-Konfliktes und (b) innerhalb der Industrieländer zwischen den Anhängern des Prinzips »wir sitzen alle in einem Boot« und denen, die darauf antworteten: »das Boot ist voll«.

Anfang der 70er Jahre waren die USA die Hauptinitiatoren der Internationalisierung des Umweltschutzes (von Weizsäcker 1989). Gleichzeitig befanden sie sich im Vietnam-Krieg. Diese Konstellation verstärkte das Mißtrauen der Entwicklungsländer, die argwöhnten, der Umweltschutz solle als ein Mittel eingesetzt werden, um sie in ihren Industrialisierungs- und Autonomiebestrebungen zu behindern. So hieß es in einer brasilianischen Resolution auf der ersten Weltumweltkonferenz in Stockholm, Umweltzerstörung sei ein Problem der Industrieländer, und diese hätten darum die Kosten zu tragen. Die brasilianische Position fand die einstimmige Zustimmung der Entwicklungsländer, unabhängig von deren ideologischer und politischer Orientierung.

Den einen Pol der Diskussion bildete in den 70er Jahren der Meadows-Bericht des »Club of Rome«. In ihm wird vor allem vor den Grenzen der natürlichen Ressourcen und der Belastbarkeit der globalen Ökosysteme durch das exponentielle Wachstum der Weltbevölkerung und der Weltindustrieproduktion gewarnt. Die Welt wird hierbei ohne Rücksicht auf Unterschiede zwischen Nationen oder Regionen als eine Einheit betrachtet. Auch die Asymmetrien zwischen Norden und Süden sind im Modell nicht berücksichtigt. Die spezifischen Probleme der Dritten Welt werden nicht gesondert behandelt, sondern nur indirekt und zudem ausschließlich unter dem Aspekt der Weltbevölkerungsentwicklung angesprochen. Folglich erscheint das Bevölkerungswachstum erstens als das Hauptproblem der Entwicklungsländer und zweitens als eine Art natürliche, unabhängige Variable ohne Verbindung zu den sozioökonomischen Strukturen dieser Länder.

Das Gegenmodell wurde im Auftrag der Bariloche-Stiftung in Argentinien von Wissenschaftlern aus den Entwicklungsländern erarbeitet (Herrera et al. 1976); drückte viele ihrer kritischen Einwände gegenüber dem Bericht »Die Grenzen des Wachstums« aus. Schon der Titel des Berichtes - die »Grenzen des Elends« - unterstreicht, daß hier ganz andere Schwerpunkte gesetzt werden: Im Mittelpunkt dieses Weltmodells stand die Spaltung zwischen reichen und armen Ländern. Als Hauptproblem der Entwicklungsländer wurden die Armut und die Unterentwicklung angesehen. Diese würden das hohe Bevölkerungswachstum überhaupt erst verursachen. Das Bariloche-Modell erkannte keinerlei physikalisch-natürlichen Wachstumsgrenzen an, die nicht durch politischen Willen und technologische Entwicklung überwindbar wären und unterschätzte somit offensichtlich die ökolo-

gischen Gefährdungen.

Das unlösbare Dilemma dieser Polarisierung besteht aus heutiger Sicht darin, daß beide Wege schließlich in der Katastrophe münden müssen: sowohl ein Nullwachstum im Sinne des Meadows-Modells mit unbedachten Folgen für die Armen in den Entwicklungsländern und daraus resultierenden Konflikten um die Verteilung des Reichtums der Nationen, als auch ein fortgesetztes Wachstum im Sinne des Bariloche-Modells mit zunehmender Übernutzung und schließlich Zerstörung der Umwelt sowie der Rohstoffbasis, führen schließlich im Norden wie im Süden zur Verschärfung globaler Destruktionspotentiale.

Auch innerhalb der Industrienationen polarisierte sich die Diskussion: Der Ökologe Garret Hardin von der Universität Kalifornien propagierte: »Die reichen Nationen sitzen in einem Rettungsboot inmitten eines Meeres von Hunger und Elend. Wenn Hilfesuchende in das Boot aufgenommen werden, geht es unter - und alle sind verloren« (nach Frankfurter Rundschau, 5.5.75). Dagegen meinte der Politikwissenschaftler Peter Henriot mit Bezug auf die USA: »Dies ist das reichste Land der Welt. Ehe wir damit beginnen, Leute aus dem Rettungsboot zu werfen, könnten wir zumindest erst einmal die Golfschläger über Bord werfen« (ebenda). Ende der 70er Jahre ging der Einfluß der »Globalisten« schließlich zurück. Die Konzeption, man sitze im selben Boot, verlor immer mehr an Bedeutung. Dies konnte weder 1979 durch die Veröffentlichung des Berichts »Global 2000« an den Präsidenten Jimmy Carter noch 1980 durch den Brandt-Bericht aufgehalten werden. Die Folgen der Erdölkrise, der Beginn der Weltwirtschaftskrise und das Wiederaufflammen des Ost/West-Konfliktes in der »Reagan-Ära« reduzierten das Interesse der Industrieländer an ökologischen Belangen und der Dritten Welt. In den 80er Jahren - der Dekade der Renaissance des Neoliberalismus - stellt sich die offizielle Politik dem globalen Problemfeld »Ökologie und Entwicklung« nicht. Für den Nobelpreisträger, Wirtschaftswissenschaftler und Vordenker der radikalen Marktorthodoxie Friedrich von Hayek stellen sich die katastrophischen Probleme in der Dritten Welt in einer Mischung aus neomalthusianischen und neoliberalen Positionen wie folgt dar:

»Ungleichheit ist nicht bedauerlich, sondern höchst erfreulich. Sie ist einfach nötig ... In den nächsten Jahren soll sich die Weltbevölkerung erneut verdoppeln. Für eine Welt, die auf egalitäre Ideen gegründet ist, ist das Problem der Überbevölkerung aber unlösbar. Wenn wir garantieren, daß jeder am Leben erhalten wird, der erst einmal geboren ist, werden wir sehr bald nicht mehr in der Lage sein, diese Versprechen zu erfüllen. Gegen die Überbevölkerung gibt es nur die eine Bremse, nämlich daß sich nur die Völker erhalten und vermehren, die sich auch selbst ernähren können« (Wirtschaftswoche vom 6. März 1981).

Vor diesem Hintergrund ist der Brundtland-Bericht in zweifacher Hinsicht bemerkenswert: Er knüpft erstens nach einer langen Pause an die in den 80er Jahren geschwächte Position der Globalisten an, ohne - wie diese oft - auf eine abstrakte Interdependenz (Wir sitzen alle in einem Boot) zu rekurrieren, die die tatsächlichen Ungleichheiten und Machtungleichgewichte auf internationaler Ebene verschleiert. Er läßt zweitens viele der typischen Polarisierungen der 70er Jahre (Meadows-Bericht versus Bariloche-Projekt) hinter sich, indem er den zentralen

Begriff der dauerhaften Entwicklung einführt, der eine Artikulation ökologischer wie auch traditionell entwicklungspolitischer Belange impliziert. So erscheint im Gegensatz zum Bariloche-Modell Umweltzerstörung jetzt nicht mehr als exklusives Problem der Industrieländer. Die Ökologiekrise wird nicht mehr nur als Folge von Armut und Unterentwicklung, sondern inzwischen auch als eine ihrer Hauptursachen angesehen (wie man am Beispiel der Dürrekatastrophen im Südsahel erkannt hat). Im Gegensatz zu Meadows wiederum wird einerseits Armut als die Hauptursache der Bevölkerungszunahme in den Entwicklungsländern anerkannt und zugleich Wachstum als notwendiger Faktor der Überwindung des Elends in der Dritten Welt erachtet. Damit wird eine zentrale Dimension des Bariloche-Modells wieder aufgegriffen. In Anlehnung an Meadows werden andererseits jedoch in dem Konzept der »dauerhaften Entwicklung« ausdrücklich Einschränkungen hinsichtlich der bisher zugrundegelegten Wachstumsdynamik genannt.

Entwicklung müsse so geartet sein, daß sie ohne Zerstörung der natürlichen Grundlagen des Lebens auf der Erde auf die gesamte, heutige und zukünftige Weltbevölkerung ausdehnbar sei. Es müsse von der Erkenntnis ausgegangen werden, daß das ökologische Gleichgewicht von den zwei Polen Armut und Reichtum gleichzeitig bedroht wird und es neben der industrialisierungsbedingten auch arbeitsbedingte Umweltzerstörung gibt. Darauf müsse erstens mit einer Strategie der Grundbedürfnisbefriedigung für die ärmsten Gesellschaften reagiert werden, was ein Minimum an quantitativem Wachstum voraussetzt. Zweitens müsse man komplementär dazu eine Obergrenze für das quantitative Wachstum, bzw. eine andere qualitative Form von Wohlstandssicherung (und -steigerung) in den reichen Industriegesellschaften finden.

Im Gegensatz zu den Modernisierungstheorien wird zur Kenntnis genommen, daß der Weg der traditionellen nachholenden Entwicklung für die Entwicklungsländer im Falle des Gelingens zwar Wohlstandssteigerungen bringen, zugleich aber in eine Situation »nachholender Umweltverzerstörung« einmünden könne. So konzipierte Entwicklung könne folglich die globalen Ökologieprobleme weiter verschärfen. In den meisten Entwicklungsländern führte der Versuch der Übertragung westlicher Produktions- und Konsummuster direkt in die Entwicklungssackgasse. Der bessere Fall des Gelingens trat also nicht ein; weder konnte die Ökologie- noch die Armutproblematik gelöst werden. Zurecht wird zudem darauf verwiesen, daß in den vergangenen Dekaden eine wesentliche Bedingung der »Industrialisierungsleistungen« der Unternehmen in Westeuropa, in den USA und in den Schwellenländern darin bestand, ökologische Kosten »erfolgreich« zu externalisieren, also einen entscheidenden Teil der tatsächlichen Produktionskosten auf die Zukunft und die gesamte Gesellschaft abzuwälzen. Der Brundtland-Bericht kommt vor diesem Hintergrund zu dem Ergebnis, daß sich die Entwicklungsländer in Zukunft nicht mehr an den existierenden Gesellschaftsmodellen der Industrieländer orientieren können; diese stehen angesichts der Ökologiekrise selbst unter starkem Veränderungsdruck.

Im Gegensatz zu den Dependenztheorien wird konstatiert, daß die Länder, die bei

ihrer bisherigen Industrialisierung Binnenmarktmodelle und dissoziative Entwicklungsstrategien verfolgt haben, heute überproportional unter den Folgen der Weltwirtschaftskrise zu leiden haben (etwa die lateinamerikanischen Länder). Umgekehrt sind diejenigen Entwicklungsländer, die wie einige asiatischen Nationen eine aktive Integration in den Weltmarkt betrieben haben, heute am wenigsten von der ökonomischen Krise erfaßt. Die Konsequenz aus beidem lautet: Dauerhafte Entwicklung kann weder Anschluß an die Industrieländer - im Sinne von »kopierter« Entwicklung - noch Abkopplung von ihnen bedeuten.

### *Die Argumentationslinien der Kritiker des Brundtland-Berichtes und deren Schwächen*

Kritiker des Brundtland-Berichtes wie E. U. v. Weizsäcker (1989), H. J. Harborth (1989) und T. Trainer (1990) wenden sich nicht ohne Berechtigung gegen den vorherrschenden Stellenwert von Wachstum und Export in der von der Kommission entwickelten Konzeption einer dauerhaften Entwicklung. Ihre Kritik mündet jedoch in Vorschlägen, die für die Entwicklungsländer ausschließlich in Richtung Abkopplung von der Weltwirtschaft, Subsistenzwirtschaft und »Ecodevelopment« gehen. Die meisten gehen hierbei unkritisch von traditionellen dependenztheoretischen Annahmen aus. Sie fallen somit hinter den aktuellen Forschungsstand, den wir im Kontext der CEPAL-Konzeptionen diskutiert haben, zurück. Self-reliance in seinen unterschiedlichen Formen (vom sozialistischen China, Albanien, Kambodscha, und Tansania-Modell bis hin zu den bürgerlichen Importsubstitutionsmodellen in Lateinamerika) kann heute nicht mehr im Gegensatz und als Alternative zur Eingliederung in die Weltarbeitsteilung angesehen werden. Vielmehr beinhaltet Self-reliance - wie im Brundtland-Bericht dargestellt - nur eine, wenn auch sehr wichtige Dimension von dauerhafter Entwicklung, wobei die Schwierigkeit darin besteht, es in seiner Verknüpfung mit den weltwirtschaftlichen und -politischen Dimensionen zu definieren. Ähnliches gilt für das Ecodevelopment-Konzept. Wolfgang Hein stellt dazu richtigerweise fest:

»Dieser Diskussionsstrang bleibt bei der Formulierung von Prinzipien, die überall dort aufgegriffen werden können, wo das dominante Wirtschaftssystem und die entsprechenden politischen Kräfteverhältnisse Spielräume lassen. Typischerweise sind das Bereiche alternativer landwirtschaftlicher Entwicklung, d.h. ökologischer Landbau, sowie damit zusammenhängende Sektoren (etwa Entwicklung angepaßter Technologien; Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte). Zweifellos zielt Ecodevelopment weit über diese engen Erfahrungen einzelner Projekte hinaus, doch es fehlt offenbar im Konzept der Schritt hin zu Mechanismen, die für die Überwindung der globalen Umweltkrise tatsächlich relevant sind. Genau wie bei der üblichen Evaluierung von Entwicklungsprojekten bleibt im Dunkeln, in welche Richtung eigentlich die Vielzahl von durchgeführten Projekten die Gesamtentwicklung der betreffenden Gesellschaften bewegt hat.« (Hein 1990, S. 41; vgl. auch Glaeser/Vyasulu 1984).

Der von den Brundtland-Kritikern konstruierte Widerspruch zwischen Self-Reliance, Eco-Development auf der einen und weltmarktorientierter Entwicklung auf der anderen Seite benennt existierende Spannungsfelder zwischen diesen Polen, ohne sich um deren Vermittlung zu bemühen. Unter den Kritikern verdient die Position E. U. von Weizsäckers jedoch eine besondere Erwähnung, da seine real-

politische Vision einer »Erdpolitik« in einigen Aspekten weit über den Brundtland-Bericht hinausreicht. In diesem Zusammenhang denken wir vor allem an seine viel präziseren Vorschläge hinsichtlich des ökologischen Umbaus der Industriegesellschaften des Nordens und daran, wie er diese Maßnahmen mit neuartigen Regelungen im Nord-Süd-Verhältnis verknüpft. Zum Beispiel: die Finanzierung von CO<sub>2</sub>-Absortions- und Artenvielfaltsprämien für die Entwicklungsländer durch CO<sub>2</sub>- und Atomstromabgaben in den Industrieländern. Die von der CEPAL betonten nationalen Entwicklungspotentiale und Chancen einer aktiven Weltmarktintegration der Entwicklungsländer werden jedoch auch von v. Weizsäcker ausgeblendet.

Die Hauptschwäche der Kritiken am Bericht der Brundtland-Kommission resultiert gerade daraus, daß nicht zwischen einer aktiven, selektiven Weltmarktintegration und einer traditionellen, passiven Integration in die Weltarbeitsteilung unterschieden wird. Die traditionellen exportorientierten Wachstumstheorien - vor allem die von Weltbank und IWF praktizierten Strategien - schreiben eine Spezialisierung der Entwicklungsländer auf den Export von Primärgütern und arbeitsintensiven Produkten fest. Diese Strategie scheitert aber an dem unlösbaren Problem der Verschlechterung der Terms of Trade und führt in den verschuldeten Ländern - wie bekannt - zu Raubbau an Mensch und Natur.

Eine aktive Weltmarktintegration, die dauerhaft sein kann und die Autonomiebasis der Entwicklungsländer und somit die Spielräume für Self-Reliance langfristig sichert, kann nur auf der Grundlage einer Eingliederung in die Weltarbeitsteilung durch die Produktion immer höherwertiger Güter und Dienstleistungen erfolgen. Die Überlegungen der CEPAL gehen genau in diese Richtung. Eine solche aktive und selektive Eingliederung in den Weltmarkt ist durchaus kompatibel mit der nötigen Durchführung von Landreformen und der allgemeinen Dynamisierung der Binnenmärkte, mit der Einführung von Methoden des Eco-Farming, der Stärkung des informellen Sektors in Stadt und Land, der Einführung städtischer Landwirtschaft etc.; all dies sind Forderungen und vorgeschlagene Maßnahmen des Brundtland-Berichtes. Die Unterscheidung zwischen aktiver und passiver Weltmarktintegration ist unerlässlich für eine Präzisierung dessen, was dauerhafte Entwicklung sein soll. Die Kritiker des Brundtland-Berichtes (v. Weizsäcker, Trainer oder Harborth) treffen diese Unterscheidung nicht. Ihre Ablehnung der traditionellen passiven Weltmarktintegration über Rohstoffexporte gerät somit zu einer Ablehnung jeglicher Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung.

Schritte in Richtung einer Strategie dauerhafter Entwicklung müssen jedoch vor dem Hintergrund des Scheiterns aller Abkopplungsmodelle in Zukunft mehrdimensional entlang der von uns genannten drei Problem- und Handlungsebenen - konzipiert werden: Dies beinhaltet (a) die optimale Ausschöpfung von endogenen, kulturellen, politischen und ökonomischen Potentialen in den Entwicklungsländern; (b) die Neustrukturierung der internationalen politischen Macht- und Wirtschaftsbeziehungen, damit die Entwicklungsländer ihre nationalen Potentiale durch die abstützenden Rahmenbedingungen einer aktiven Weltmarktintegration

dauerhaft absichern können, und (c) den ökologischen Umbau der Gesellschaften in den entwickelteren kapitalistischen Staaten, damit erstens die Anziehungskraft der Produktions- und Konsumtionsmuster des bisherigen Superindustrialismus gebrochen und per Demonstrationseffekt die Weichen für neue Entwicklungs- und Wohlstandsmodelle weltweit gestellt werden und zweitens durch drastische Energie- und Ressourceneinsparungen die noch bestehende Absorbtionsfähigkeit der globalen Ökosysteme für die zu erwartenden Umweltbelastungen durch Industrialisierungsprozesse der Entwicklungsländer zu reservieren.

50 Jahre lang galt für die Entwicklungsländer (und die realsozialistische Welt) die protektionistische Abschottung ihrer Binnenmärkte als die einzig mögliche Absicherung ihrer nationalen Autonomie gegenüber den »destruktiven Kräften« des Weltmarktes. Die daraus resultierenden Entwicklungsmodelle konnten in einer Phase von Anfangserfolgen politisch legitimiert werden, später aber führten sie immer häufiger zur Zunahme autoritärer politischer Formen. Heute ist eine selbstgewählte, aktive und selektive Weltmarktintegration der einzige und dauerhafteste Schutzschild nach außen, um nationale ökonomische und politische Handlungsspielräume zu nutzen und auszubauen. Damit die Optimierung der internen Entwicklungspotentiale und die aktive Weltmarktintegration *allen* Ländern des Südens und nicht nur einigen wenigen Schwellenländern (mit enormen sozialen und ökologischen Kosten) gelingen kann, müssen neue weltwirtschaftliche und weltpolitische Rahmenbedingungen geschaffen werden. Ohne eine umfassende Schuldenstreichung, Entwicklungsfonds zur Finanzierung technologischer Modernisierungen der Ökonomien der Entwicklungsländer, internationale Ökologienormen, um internationales Ökologie-Dumping zu vermeiden (z.B. durch Einrichtung eines UN-Sicherheitsrats für Umweltfragen), eine Stärkung der Entwicklungsländer in den UN-Sonderorganisationen usw., ist eine Strategie aktiver Weltmarktintegration bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Fragilität des globalen Ökologiesystems nicht verallgemeinerbar. Letztlich ist aus eigenen Überlebensinteressen zur Entschärfung der internationalen Umweltkrise eine ökologische und radikaldemokratische Umstrukturierung der modernen Industriegesellschaften unumgänglich. So schließt sich der Kreis zwischen den drei von uns genannten Dimensionen des Begriffs »dauerhafte Entwicklung« und macht aus ihm ein kohärentes Ganzes, das bei allem notwendigen Pragmatismus nicht eindimensional zu erschließen ist.

### *Die Schwächen des Brundtland-Berichtes*

Im Brundtland-Bericht wird darauf verzichtet, die Möglichkeiten und Chancen der Dritt-Welt-Länder auszuloten, durch aktive Weltmarktintegration die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern überwinden zu können. Darum haftet dem Brundtland-Bericht stark der Eindruck an, er bewege sich wesentlich im Rahmen des bisher von den internationalen Finanzorganisationen propagierten exportorientierten Entwicklungsmodells. Da der Brundtland-Bericht

- ähnlich wie seine Kritiker - die Unterscheidung zwischen passiver und aktiver Weltmarktintegration nicht vornimmt, bewegen sich seine Vorschläge im Rahmen einer passiven, ressourcenintensiven Weltmarktintegration, die wiederum nur durch hohe wirtschaftliche Wachstumsraten (und mit dem entsprechenden Rohstoffverbrauch) in den Industrieländern abgestützt werden kann. Der Verweis auf die Notwendigkeit, eine grundsätzlich neue Qualität des Wachstums in Industrie- und Entwicklungsländern erreichen zu müssen (»dauerhafte Entwicklung«), bleibt unentschieden, solange nicht geklärt ist, wie den Ländern der Dritten Welt Wege zur Weltwirtschaft (wieder) geöffnet und die Beziehungen zwischen Nord und Süd demokratisiert und reaktiviert werden könnten. Die konkreten Forderungen des Brundtland-Berichtes bleiben trotz ihrer Fülle unverbunden und somit unverbindlich und können den Rahmen der traditionellen Entwicklungsmodelle nicht sprengen.

Damit das Modell letzten Endes doch schlüssig erscheint, findet die Kommission immer wieder Zuflucht bei der Formel vom »Wachstum«. Trotz oder wegen des zurückgehenden Verbrauchs von Naturressourcen in den Industrieländern sollen dort die Wirtschaften quantitativ wachsen, um den Entwicklungsländern Exportpotentiale zu eröffnen. Es gelingt der Kommission nicht, den armen Nationen einen Entwicklungsweg jenseits des Horizontes einer extensiven Ressourcenökonomie zu entwerfen. Konflikte und Schwierigkeiten bei der Umsetzung dauerhafter Entwicklung (oligarchische Eigentumsverhältnisse, vermachtete Strukturen im Welthandel, fehlender Zugang zu Technologien wegen Devisen- oder Know-how-Mangel usw.) werden durch eine Überbetonung des Wachstums unterschlagen. So kommt die Kommission zum Ziel eines jährlichen Wachstums von mindestens 3% bis 4% in den reichen und 5% bis 6% in den armen Ländern, bei einer Verfünfbis Verzehnfachung der weltweiten Industrieproduktion, die jedoch die Stabilität der globalen Ökosysteme nicht gefährden soll. Grundannahme des gesamten Berichtes - eine Art konzentrischer Fluchtpunkt - ist die Erwartung zukünftiger energiesparender und ressourcenschonender Technologien. So soll es überhaupt erst möglich sein, daß die projektierten Wachstumsraten nicht auf Kosten der Umwelt gehen. Sicherlich haftet dem Brundtland-Bericht nicht die blinde Technologiegläubigkeit der 50er und 60er Jahre an; die Argumentationsmuster spiegeln durchaus das veränderte Verhältnis der Umweltschützer zur Technologie bzw. die Fortschritte der Umwelttechnik der letzten 20 Jahre wider. Ob aber die technologischen Wandlungsprozesse tatsächlich den impliziten Optimismus des Brundtland-Berichtes rechtfertigen, müßte noch thematisiert werden. Vorliegende Untersuchungen (Jänicke 1988/1990) darüber, ob und in welchen Maßen der wirtschaftliche Strukturwandel in Richtung »Postfordismus« und Informations- und Dienstleistungsgesellschaft quasi naturwüchsig zur Lösung der Umweltkrise beiträgt, kommen zu eher skeptischen Einschätzungen.

#### IV. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Wir fassen zum Schluß Verdienste und Defizite der neuen CEPAL-Konzeption und des Brundtland-Berichtes zusammen, indem wir sie auf die oben genannten drei Dimensionen beziehen. Die Verdienste der CEPAL liegen in der Präzisierung einer Strategie der optimalen Ausschöpfung endogener Entwicklungspotentiale zur aktiven Weltmarktintegration. Unberücksichtigt bleibt dabei, daß zum einen ohne radikale Änderung der politischen Regulierungsweise der Weltmarktbeziehungen dies nur wenigen Ländern gelingen wird, und daß zum anderen ohne eine Neuformulierung der Zielgröße Entwicklung unter Berücksichtigung ökologischer Kriterien die bloß »nachholende Entwicklung« der Peripherie die Gefährdungen der globalen Ökosysteme ins Unabsehbare steigern wird. Das Hauptdefizit des Berichtes der Brundtlandkommission wiederum liegt genau umgekehrt in der völligen Vernachlässigung der von der CEPAL entwickelten Dimension einer aktiven Weltmarktintegration. Sein Verdienst ist, daß er - ausgehend von der Ökologiefrage - die zweite und dritte Ebene (Neuregulierung der Nord-Süd-Beziehungen und den Umbau in den Industriegesellschaften) thematisiert, ohne allerdings zu konsequenten Neuerkenntnissen und deutlich pointierten Lösungsvorschlägen zu kommen.

Beide Reports tragen zur Überwindung der Polarisierungen der Vergangenheit zwischen Modernisierungs- und Dependenztheorie, zwischen Entwicklung nach außen und Entwicklung nach innen, zwischen Binnenmarktentwicklung und Weltmarktintegration bei. Der Report der Brundtland-Kommission leistet zudem einen bedeutenden Beitrag zur Überwindung der Polarisierungen zwischen Entwicklungs- und Umweltbelangen, bzw. zwischen Ökonomie und Ökologie und zwischen Umweltschutz und Technik. Die Kehrseite davon jedoch ist, daß beide einem harmonistischen Weltbild verhaftet bleiben.

Der CEPAL erscheinen Demokratie bzw. kulturelle Identität, Verteilungs- und Bildungsgerechtigkeit, Steigerung der ökonomischen Effizienz und aktive Weltmarktintegration in einer Art ex post-Betrachtung der modernen westeuropäischen Gesellschaften oder einiger ostasiatischen Länder als ein geschlossener funktionaler und daher imitier- bzw. kopierbarer Zusammenhang. Der Konflikt- und Prozeßcharakter von Entwicklung geht in der ex post-Analyse verloren. Prozeßhaft gesehen aber ist die westeuropäische Entwicklung keineswegs konfliktfrei verlaufen. Unterschiedliche Handlungsorientierungen und Handlungsrationalitäten unterschiedlicher sozialer Akteure sind aufeinandergeprallt. Die heute als funktional zur ökonomischen Rationalität erscheinenden sozialen Errungenschaften - hohes Lohnniveau, relative Einkommensgerechtigkeit, hoher Bildungsstand - sind in langen Kämpfen der blinden ökonomischen Marktrationalität abgetrotzt worden. Am deutlichsten zeigt sich das unkritische harmonistische Weltbild der CEPAL in der Tatsache, daß die ökologischen Belange nicht problematisiert und somit als grundsätzlich im Rahmen traditioneller Entwicklungsmodelle lösbar erachtet werden.

Beim Brundtland-Bericht ist die Verwischung von Konfliktlinien an seinen vielen

Kompromißformulierungen deutlich zu erkennen. Die einstimmige Verabschiedung des Berichtes durch alle Mitglieder der Kommission wurde dadurch erkauft, daß die Kosten für den Übergang zur dauerhaften Entwicklung nicht deutlich benannt wurden; ebensowenig wurde erklärt, wie sie verteilt werden sollen und mit welcher Strategie dabei auf welche Interessengruppen reagiert werden soll. Unsere Kritik der untersuchten Reports richtet sich gegen ihre mangelnde Mehrdimensionalität, gegen ihre Unfähigkeit, all die unterschiedlichen Handlungs- und Konfliktebenen, die bei der Realisierung des Modells dauerhafter Entwicklung ja nicht einfach verschwinden, deutlich zu benennen und miteinander zu einem kohärenten Ganzen zu verknüpfen. Dauerhafte Entwicklung als theoretische Kategorie und Handlungsorientierung kann heute nur als Such- und Lernprozeß in einem neuen internationalistischen Rahmen begriffen werden. Es gilt dabei, gemeinsam zwischen Industrie- und Entwicklungsländern einen Prozeß der Konfliktaustragung durch gegenseitige und symmetrische Einmischungen zu organisieren, die von der Erkenntnis ausgeht, daß es keine absoluten und ungeteilten Souveränitäten und auch keinen Hauptwiderspruch mehr geben kann.

## Literaturliste

- Altwater, Elmar (1987): *Sachzang Weltmarkt*, Hamburg
- Brundtland-Bericht (1987): *Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Unsere gemeinsame Zukunft*, Herausgeber: V. Hauff, Greven
- CEPAL 1990: *Changing Production Patterns with Social Equity*, Santiago de Chile
- Enzensberger, Hans Magnus (1984): Eurozentrismus wider Willen, in: *Trans-Atlantik*
- Fajnzylber, Fernando (1983): *La Industrialización Trunca de América Latina*, Mexiko
- Glaeser, B./ Vyasulu, V.(1984): The Obsolescence of Ecodevelopment?, in: Glaeser, B. (Hg.); *Ecodevelopment: Concepts, Projects and Strategies*, Oxford
- Goeller, H. E./ Weinberg, A.M. (1976): The Age of Substitutability, in: *Science*, Vol. 191,
- Global 2000 (1980): *Der Bericht an den Präsidenten*, Frankfurt
- Harborth, H.-J. (1989): *Dauerhafte Entwicklung - Zur Entstehung eines neuen ökologischen Konzepts*, WZB, Berlin
- Hein, Wolfgang (1990): Umwelt und Entwicklungstheorie - Ökologische Grenzen der Entwicklung in der Dritten Welt?, in: *Nord-Süd-aktuell*, Nr 1
- Herrera, A. et al. (1976): *Die Grenzen des Elends - Das Bariloche-Modell*, Frankfurt
- Jänicke, M./Mönch, H. (1990): *Ökologische Dimensionen wirtschaftlichen Strukturwandels*, Forschungsbericht, FU-Berlin
- Jänicke, Martin (1988): *Structural Change and Environmental Impact - Empirical Evidence and Thirty-One Countries in East and West*, WZB, Berlin
- Kahn, H. (1972): *Vor uns die guten Jahren*, Wien
- Märmora, Leopoldo/Messner, Dirk (1989): Old Development Theories and a Comparison of Argentina and South Korea, in: Väh, Werner (Hg.), *Political Regulation of the »Great Crisis«*, Berlin
- Märmora, Leopoldo/Messner, Dirk (1990): Weltmarktintegration - Vision oder Alptraum, in: *Blätter des I3W*, Nr. 166, Freiburg
- Meadows, D. et al. (1972): *Die Grenzen des Wachstums - Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit*, Stuttgart
- Messner, Dirk (1990): *Von der Importsubstitution zur weltmarktorientierten Spezialisierung - Optionen für den Industriesektor Uruguays*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin

---

Trainer, Ted (1990): A Rejection of the Brundtland-Report, in: *ifda dossier*, Nr 77, Mai/Juni 1990  
UNCTAD: *Handbook of Internationale Trade and Development*, New York, versch. Jahrgänge  
Weizsäcker, Ernst Ulrich von (1989): *Erdpolitik*, Darmstadt