

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

El-Shagi El-Shagi

Entwicklung durch „Industriepolitik“?

Thomas Plümper/Evelyn Dietsche

Weltwirtschaftliche Öffnung im Entwicklungsprozeß:
Wieviel Kapitalverkehrsfreiheit
vertragen Entwicklungsländer?

Manfred Wöhlcke

Konsequenzen des globalen Bevölkerungswachstums
für die internationale Politik

B 10/99

5. März 1999

E l - S h a g i E l - S h a g i , Dr. sc. agr., geb. 1941; 1960–1964 Studium der Agrarwissenschaft an der Universität Hohenheim; seit 1981 o. Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Trier.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Entwicklungstheorie und -politik sowie Wirtschaftsordnung und Wohlfahrtsökonomik.

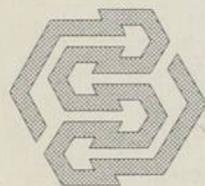
T h o m a s P l ü m p e r , Dr. rer. pol., geb. 1964; wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für internationale Politik an der verwaltungswissenschaftlichen Fakultät der Universität Konstanz.

Veröffentlichungen u. a.: Der Wandel weltwirtschaftlicher Institutionen, Berlin 1996; (Hrsg.) Lexikon der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, München 1996; (Hrsg. zus. mit Andreas Busch) Nationaler Staat und internationale Wirtschaft, Baden-Baden 1999.

E v e l y n D i e t s c h e , Dipl.-Verw.-Wiss., geb. 1972; Studium der Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz mit den Schwerpunkten Internationale Beziehungen und Vergleichende Politikwissenschaft; derzeit Mitarbeit an einem Projekt zum Thema Krisenanfälligkeit im Entwicklungsprozeß durch offene Kapitalmärkte.

M a n f r e d W ö h l c k e , Dr. phil. habil., geb. 1942; Studium der Soziologie, Politologie und Romanistik; Referent an der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen.

Veröffentlichungen u. a.: Umwelt- und Ressourcenschutz in der internationalen Entwicklungspolitik, Baden-Baden 1990; Umweltflüchtlinge. Ursachen und Folgen, München 1992; Der ökologische Nord-Süd-Konflikt, München 1993; Brasilien. Diagnose einer Krise, München 1994; Ökologische Sicherheit: Neue Agenda für die Umweltpolitik?, Baden-Baden 1997.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: ag2@bpb.de

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Entwicklung durch „Industriepolitik“?

Die trotz der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise beeindruckenden Entwicklungserfolge der neu industrialisierten ostasiatischen Länder, der sogenannten ‚vier Tiger‘ Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan sowie der Nachzügler in der Gruppe der NICs (New Industrialized Countries), Indonesien, Malaysia und Thailand, werden von verschiedenen Entwicklungsforschern¹ als das Ergebnis einer aktiven Industriepolitik bzw. Marktlenkung angesehen, die im wesentlichen auf die Förderung erfolgversprechender Sektoren mit hohen Wachstums- bzw. Produktivitätssteigerungspotentialen abstellt. Die Vertreter dieser Position versuchen dementsprechend, die Voraussetzungen und Mechanismen für die Realisierung einer solchen Industriepolitik herauszuarbeiten, um Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit dieses Entwicklungsweges beurteilen zu können.

Im folgenden gilt es zu zeigen, daß die o. a. Erklärung der Erfolge der betreffenden ostasiatischen Länder fragwürdig ist. Die Versuche einer Analyse der Voraussetzungen und Mechanismen für die Durchsetzung dieser Interventionen sind deshalb hinsichtlich der Bestimmung von Wegen zur Überwindung der Unterentwicklung wenig hilfreich. Vieles spricht dafür, daß die Entwicklungserfolge der betrachteten Länder weniger auf interventionistische Industriepolitik zurückzuführen sind als vielmehr auf die Schaffung günstiger Voraussetzungen für einen leistungsfähigen Wettbewerb. Das heißt, sie haben ihre Erfolge weniger durch interventionistische Industriepolitik oder, wie oft betont wird, ein „governing the market“² erzielt,

sondern vielmehr trotz mancher industriepolitischer Interventionen.

I. Die Entwicklungserfolge ostasiatischer Länder

Die unstrittigen Entwicklungserfolge der ostasiatischen Länder zeigen sich u. a. darin, daß der Anteil der ‚Tiger-Staaten‘ an den Weltindustriexporten von 1,5 Prozent im Jahre 1965 auf 7,9 Prozent schon im Jahr 1990 gestiegen ist. Damit war der betreffende Anteil dieser Länder 1990 rund 60 Prozent höher als der aller anderen Entwicklungsländer zusammen – und sogar 125 Prozent höher, wenn die Länder Indonesien, Malaysia und Thailand von der ‚restlichen‘ Entwicklungsländergruppe abgezogen werden. Im Vergleich dazu lag 1965 der betrachtete Exportanteil der ‚Tiger-Staaten‘ signifikant unter einem Sechstel des Gesamtanteils aller anderen Entwicklungsländer. Indonesien, Malaysia und Thailand haben 1965 nur einen vernachlässigbaren Anteil von 0,1 Prozent der Weltindustriexporte erreicht – gegenüber 1,5 Prozent 1990³.

Auch die erzielten Wachstumsergebnisse des Bruttoinlandsprodukts der betrachteten ostasiatischen Länder sind beeindruckend. Dies kommt zum Ausdruck in durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten für Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan in den sechziger und siebziger Jahren von acht bis zehn Prozent⁴. Und während sich das Wachstum der Weltwirtschaft stark verlangsamt hat, konnte Südkorea noch in den achtziger Jahren eine durchschnittliche Wachstumsrate von 9,7 Prozent erzielen – und von 1990 bis 1995 eine von 7,2 Prozent. Die entsprechenden Zahlen lagen für Hongkong bei 7,1 bzw. 5,6 Prozent und für Singapur bei 6,1 bzw. 8,7 Prozent⁵. Interessant bei die-

1 Vgl. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford 1982; ders., *Political Institutions and Economic Performance: The Government Business Relations in Japan, South Korea and Taiwan*, in: Frederic Deyo (Hrsg.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca–New York 1987; Robert Wade, *Governing the Market-Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton 1990; Wolfgang Hillebrand, *The Newly Industrializing Economies as Models for Establishing a Highly Competitive Industrial Base – What Lessons to learn?*, in: Manfred Kulessa (Hrsg.), *The Newly Industrializing Economies of Asia*, Berlin u. a. 1990; Hans Christoph Rieger/Wolfgang Veit, *State Intervention, State Involvement and Market Forces – Singapur and South Korea*, in: M. Kulessa, ebd., und Anis Chowdhury/Iyanatul Islam, *The Newly Industrialising Economies of East Asia*, London–New York 1993.

2 Diese Bezeichnung ist von Robert Wade eingeführt worden.

3 Vgl. World Bank, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Economic Policy*, Washington D. C.–New York 1993, S. 38.

4 Diese Angaben basieren auf den Weltentwicklungsberichten der Weltbank.

5 Vgl. ebd.

sen beachtlichen Wachstumserfolgen ist noch, daß nach Daten der Weltentwicklungsberichte der Weltbank die Einkommensverteilung sich zumindest in Südkorea nivellierter gezeigt hat als in vielen anderen Entwicklungsländern – etwa in Ländern wie Tansania und Indien, und zwar in Phasen, in denen diese Länder eine „sozialistische“ Orientierung angestrebt haben.

Die Versuche, die Entwicklungserfolge als zu hoch bzw. die Leistung des Entwicklungsweges der betrachteten ostasiatischen Länder als überschätzt darzustellen, indem, wie von Krugman⁶, bemängelt wird, daß das erzielte Wachstum lediglich ein „extensives“ Wachstum sei, das auf einer Erweiterung der Produktionsgrundlage bzw. dem vermehrten Einsatz von Produktionsfaktoren basiert, überzeugen nicht. Diese Kritik stellt darauf ab, daß ein solches Wachstum sich zwangsläufig erschöpfen wird bzw. keine anhaltende Entwicklung gewährleistet, die ein „intensives“ Wachstum erfordert, welches mehr auf Effizienz- bzw. Produktivitätssteigerung und technischen Fortschritten aufbaut. Dagegen spricht schon die Tatsache, daß Japan als das Land, das den wirtschaftlichen Aufstieg Ostasiens eingeleitet hat, ohne Zweifel den Übergang zu einem ausgeprägt „intensiven“ Wachstum mit hoher Innovationsdynamik geschafft hat⁷ und heute die zweitgrößte Wirtschaftsmacht der Welt darstellt und daß es trotz der gegenwärtigen Krise die mit Abstand höchste Arbeitsproduktivität aufweist⁸. Es stellt sich die Frage, warum die anderen nachholenden ostasiatischen Staaten ein verstärkt „intensives“ Wachstum nicht realisieren können. Wichtiger ist noch, wie eine nähere Betrachtung zeigt, daß den betreffenden Ländern, vor allem den vier ‚Tiger-Staaten‘, längst beachtliche Ansätze eines „intensiven“ Wachstums nicht abgesprochen werden können. So sind z. B. die Arbeitsproduktivitäten in Südkorea, Singapur und Hongkong in Relation zu der Arbeitsproduktivität in der Bundesrepublik Deutschland von 14,0 bzw. 32,3 und 33,8 Prozent im Jahr 1980 auf 31,9 bzw. 71,5 und 77,3 Prozent 1994 gestiegen⁹. Zu unterstellen, daß ein solches starkes Aufholen in der

Produktivität gegenüber der Bundesrepublik Deutschland – als einem der höchstentwickelten Industriestaaten – innerhalb von 15 Jahren, und dies nach zwei Jahrzehnten Rekordwachstum in den betreffenden ostasiatischen Ländern, ohne Effizienzsteigerung und beachtliche Innovationsdynamik zu erzielen wäre, ist realitätsfern. Und soweit die für die Überwindung der gegenwärtigen Krise in der Region, die von den ‚Tiger-Staaten‘ insbesondere Korea getroffen hat, erforderlichen Reformen, die sich im wesentlichen auf eine Sanierung des Finanzsektors und Stärkung des Wettbewerbs beziehen¹⁰, durchgeführt worden sind, ist eine wieder forcierte Entwicklung dieser Länder zu erwarten.

II. Zu den Interventionismusbelegen

Die Behauptung, daß die Entwicklungserfolge erfolgreicher ostasiatischer Länder auf interventionistische Industriepolitik zurückzuführen sind, wird schon durch die Tatsache stark relativiert, daß die Realität in diesen Ländern nicht dem oft unterstellten extrem interventionistischen Bild entspricht. So wird z. B. der Begriff Interventionen für staatliche Aktivitäten verwendet, die keinen Eingriff in den Marktmechanismus darstellen oder deren Wahrnehmung durch den Staat von Vertretern der liberalen Schule bzw. einer marktwirtschaftlichen Orientierung kaum als ein Problem angesehen wird, sondern vielmehr als eine notwendige Ergänzung zur wettbewerbsbestimmten Steuerung der Wirtschaft¹¹. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß selbst radikale Liberale wie Hayek das „Laissez-faire“ als Leitbild ablehnen. Er warnt sogar ausdrücklich vor einem solchen engen Verständnis des Wirtschaftsliberalismus¹². Und es dürfte kaum möglich sein, heute einen ernstzunehmenden Ökonomen liberaler Prägung zu finden, der für eine „Laissez-faire“-Ordnung eintritt.

6 Vgl. Paul Krugman, *The Myth of Asia's Miracle*, in: *Foreign Affairs*, (November/December 1994).

7 Vgl. Werner Pascha, *Nachholende wirtschaftliche Entwicklung in Japan und Südkorea: Die Rolle der Industriepolitik*, in: *List Forum*, 23 (1997) 2, S. 200.

8 Ausgehend von den Bruttoinlandsproduktangaben der Weltbank im Weltentwicklungsbericht 1996 und den Angaben über die Erwerbstätigenzahlen im Jahresgutachten 1996/97 des Sachverständigenrats liegt die für Japan errechenbare Arbeitsproduktivität 1994 über 21 Prozent höher als die in Deutschland und sogar über 31 Prozent höher als die in den USA.

9 Errechnet aus dem Jahresgutachten 1996/97 des Sachverständigenrates, Länderberichten des Statistischen Bundesamts und den Weltentwicklungsberichten der Weltbank.

10 Vgl. Michel Camdessus, *Bolstering Market Access of Developing Countries is Essential for Progress in Globalized World*, in: *IMF-Survey*, 27 (1998) 14, S. 231–233, und IMF, *The IMF's Response to the Asian Crisis*, IMF-Factsheet vom 15.6.1998.

11 Vgl. El-Shagi El-Shagi, *Die Überlegenheit des marktwirtschaftlichen Entwicklungsweges, „Argumente der Freiheit“*, hrsg. von Friedrich-Naumann-Stiftung, Sankt Augustin 1992, S. 18 ff.

12 Vgl. Friedrich August von Hayek, *Der Weg zur Knechtschaft*, München 1976 (Orig.: *The Road to Serfdom*, 1944).

Es ist deshalb irreführend, wenn schon die Weltbank, die im Grunde nicht als Vertreter eines interventionistischen Entwicklungsweges anzusehen ist, in bezug auf die betreffenden ostasiatischen Länder von erfolgreichen staatlichen „Interventionen“ spricht¹³, um dann die Bereitstellung von öffentlichen Gütern als eine solche staatliche Aktivität anzuführen. Denn die Bereitstellung öffentlicher Güter gehört nach Auffassung der liberalen Schule unstrittig zu den vom Staat wahrzunehmenden Aufgaben.

Sicherlich betreiben die erfolgreichen ostasiatischen Länder vielfältige Interventionen, die klar über die von der liberalen Schule als notwendig bzw. zulässig angesehene Ergänzung der wettbewerbsmäßigen Steuerung der Wirtschaft – wie etwa eine adäquate Umweltpolitik, Lenkung der Verwendung natürlicher Ressourcen im Sinne einer stärkeren Zukunftsorientierung oder Regulierung der Siedlungsaktivitäten durch angemessene Städte- und Raumplanungsmaßnahmen¹⁴ – hinausgehen. Es ist kaum strittig, daß die betreffenden Länder in ihren ersten Aufstiegsphasen von solchen Interventionen mehr oder weniger stark Gebrauch gemacht haben. In diesem Zusammenhang darf allerdings nicht vergessen werden, daß – wie die Diskussion der Wettbewerbsordnung und marktwirtschaftlichen Transformation zeigt¹⁵ – in nachholenden Volkswirtschaften dem Staat zusätzliche situationsbedingte Aufgaben zufallen. Eine nähere Betrachtung der Wirtschaftspolitik bzw. des Entwicklungsweges der betreffenden ostasiatischen Länder zeigt, daß manche der von ihnen betriebenen Interventionen aus der Sicht der liberalen Schule bzw. der Befürworter marktwirtschaftlicher Entwicklung als gerade noch tolerierbare bzw. entwicklungsadäquate temporäre Eingriffe des Staates anzusehen sind. Sie zeigt auch, daß die betreffenden Länder (mit graduellen Unterschieden) ein Ausmaß an marktwirtschaftlich orientierter bzw. auf Weltmarktintegration ausgerichteter Entwicklungspolitik aufweisen, das sie von den übrigen Entwicklungsländern klar abhebt. Selbst einen Vergleich mit manchen westlichen Industriestaaten brauchen sie in bezug auf Interventionsintensität und Grad der Preisverzerrung nicht zu scheuen.

13 Vgl. Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1991, Washington, D.C. 1991, S. 5 f.

14 Vgl. E. El-Shagi (Anm. 11), S. 24 ff.

15 Vgl. ders., Die Wettbewerbsordnung und ihre Relevanz für die Länder der Dritten Welt, in: List Forum, 12 (1983/84) 2, und ders., Marktwirtschaftliche Transformation in der Dritten Welt, in: WISU, (1995) 3; Hans-Hubertus Bleuel, Wirtschaftspolitik der Systemtransformation, Wiesbaden 1996, und die dort angegebene Literatur.

III. Fragwürdigkeit der Erklärung der Entwicklungserfolge ostasiatischer Länder durch interventionistische Industriepolitik

Vertreter der Position, daß die Entwicklungserfolge ostasiatischer Länder auf eine interventionistische Industriepolitik bzw. Marktlenkung zurückzuführen sind, sehen ihre Vorstellung durch das Zusammentreffen von Interventionen und Entwicklungserfolgen in den betreffenden Ländern als belegt an. Für manche Autoren ist sogar schon der Tatbestand, daß „Preisverzerrungen auf den Märkten“, die bestimmte Unternehmen bzw. Sektoren begünstigen (hier im Sinne der Förderung der Erfolgreichen bzw. Erfolgversprechenden), gezielt bzw. „politisch bewußt herbeigeführt“ worden sind, ein Beleg für den Erfolg interventionistischer Politik¹⁶.

Daß Marktlenkung und Preisverzerrungen als sinnvoll angesehen werden, nur weil sie gezielt bzw. politisch bewußt herbeigeführt worden sind, kann nicht akzeptiert werden. Denn nach dieser Logik wären Interventionismus und zentrale Planung und Lenkung allgemein als sinnvoll anzusehen. Als sinnvoll können Interventionen und Lenkungsmaßnahmen nur dann betrachtet werden, wenn plausibel bzw. überzeugend eine Kausalität zwischen den betreffenden Interventionen und Lenkungsmaßnahmen auf der einen Seite und den festgestellten Erfolgen auf der anderen aufgezeigt werden kann – und dies wird von Vertretern der These vom erfolgreichen Interventionismus und ebensolcher Wirtschaftslenkung in den betrachteten ostasiatischen Ländern nicht geleistet.

Auch die Schlußfolgerung, daß Interventionen und Lenkungsmaßnahmen Entwicklungserfolge bewirkt haben sollen, weil sie manchmal zeitlich zusammen mit diesen festgestellt werden, ist ohne eine aufgezeigte Kausalität ebenso unzulässig. Und vieles spricht eher dafür, daß Interventionismus und Wirtschaftslenkung kaum eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung bewirken können bzw. dafür kaum notwendig sind. In diesem Zusammenhang sei u. a. auf folgendes hingewiesen:

– Wirtschaftliche Entwicklung durch Wirtschaftslenkung im Sinne einer interventionistischen Industriepolitik setzt voraus, daß der Staat weiß, wel-

16 Vgl. Jens Schadendorf, Die Rolle des Staates in dem ostasiatischen Take-off-Prozess, in: List-Forum, 21 (1995) 4, S. 386.

che Branchen eine größere Zukunft haben werden als andere und deshalb gefördert werden sollen. Ferner wird dabei unterstellt, daß die privaten Unternehmer die entsprechenden Informationen nicht haben können. Hier stellt sich die Frage, wieso der Staat bzw. die Mitarbeiter staatlicher Institutionen zuverlässigere Informationen über die Zukunft haben bzw. eine bessere Prognosefähigkeit aufweisen sollen als die privaten Unternehmen, die sich mehr bemühen dürften, da sie die direkten Nutznießer richtiger Entscheidungen sind und bei Fehlentscheidungen die Verluste zu tragen haben.

– Die Vorstellung, daß das Informationsproblem relativiert oder gar umgangen werden kann, indem die Förderung auf erfolgreiche Industrien abstellt, die marktmäßig entstehen, und daß dies eine Unterstützung der Marktkräfte darstellen würde, überzeugt nicht. Denn es stellt sich die Frage, wieso gerade diejenigen, die im Markt erfolgreich sind, zusätzlich gefördert und dadurch andere diskriminiert werden. Dabei ist zu beachten, daß auch die Förderung der Erfolgreichen eine Verzerrung der Märkte darstellt, und es dürfte kaum überzeugend zu begründen sein, daß eine Ausdehnung der betreffenden Industrien bzw. Aktivitäten über das Ausmaß hinaus, das sich marktmäßig ergibt, tatsächlich sinnvoll bzw. entwicklungsgerichtet ist, solange die Politikträger bzw. die Planungsinstitutionen nicht die erforderlichen Informationen über die Zukunft haben, was kaum ernsthaft unterstellt werden kann.

– Ein weiteres grundlegendes Problem jeglicher staatlicher Wirtschaftslenkung bildet das nicht lenkungskonforme Verhalten der Wirtschaftsteilnehmer. So führen Investitionsförderungsmaßnahmen nicht zwangsläufig zu einer Zunahme der Investitionen. Dies ergibt sich nicht nur dadurch, daß die Investitionstätigkeit in nicht geförderten (und damit diskriminierten) Bereichen beeinträchtigt wird. Auch in den geförderten Bereichen dürften sich negative Wirkungen ergeben, indem z. B. Investitionen in der Erwartung stärkerer Förderungsmaßnahmen verzögert werden und der Investitionsantrieb durch förderungsbedingte Wettbewerbsbeschränkung geringer wird; die gleichen negativen Wirkungen gelten für Förderung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten bzw. für Innovationsförderung.

– Es darf ferner nicht vergessen werden, daß Systeme differenzierter Förderung die Anreizstrukturen in der Wirtschaft verzerren und unternehmerische Fähigkeiten fehlleiten, indem die Unternehmer ihre Bemühungen verstärkt auf die

Nutzung staatlicher Förderung und die Beeinflussung der staatlichen Interventionen zu ihren Gunsten ausrichten.

Außerdem darf nicht übersehen werden, daß die Intensität industriepolitischer Interventionen und die Reichweite der Lenkungsversuche in den betreffenden ostasiatischen Ländern signifikante Unterschiede aufweisen. Die Länder, die die relativ stärkeren Interventionen bzw. sektoralen Lenkungsversuche aufweisen, sind keineswegs die erfolgreicher.

Eine nähere Betrachtung der Entwicklung erfolgreicher ostasiatischer Länder zeigt, daß industriepolitische Lenkungsmaßnahmen sich oft negativ ausgewirkt haben, während andere Faktoren eher für die feststellbaren Erfolge verantwortlich gemacht werden können oder auf eine Relativierung der negativen Wirkungen der betreffenden Interventionen hingewirkt haben:

– So wurde z. B. die Förderung der Schwerindustrie in Südkorea von den Politikträgern als Fehler erkannt und ab 1980 revidiert. Und in Singapur erfolgte Anfang der achtziger Jahre eine Abwendung von dem Versuch, die Wirtschaftsstruktur durch „künstlich hohe Lohnsteigerungen“ zu lenken, nachdem die sich ergebenden Preisverzerrungen zu einer schweren Rezession geführt hatten¹⁷.

– In manchen Fällen haben sich ferner Interventionen nicht negativ ausgewirkt, weil sie die Wirkung anderer Interventionen neutralisiert haben¹⁸. Dies gilt z. B. für den Ausgleich einer protektionismusbedingten Diskriminierung des Exports durch Exportförderungsmaßnahmen.

– Ein scheinbar positiver Zusammenhang zwischen interventionistischer Industriepolitik und wirtschaftlicher Entwicklung wurde auch verschiedentlich dadurch begünstigt, daß verstärkte Lenkungs politik zeitlich mit externen entwicklungsfördernden Faktoren zusammenfiel. So sei hier an den durch den Korea-Krieg in Japan induzierten Boom Anfang der fünfziger Jahre wie auch an die wirtschaftlichen Gewinne Koreas durch den Vietnamkrieg und den Bauboom im Nahen und Mittleren Osten infolge der massiven Expansion der

17 Vgl. Ulrich Hiemenz, Liberalisierung vs. Strukturpolitik, in: E+Z (Entwicklung und Zusammenarbeit), 33 (1992) 1/2, S. 9.

18 Vgl. zu der „Neutralisierungsthese“ Jagdish Natwatal Bhagwati, Rethinking Trade Strategies, in: John Prior Lewis/Valeriana Kallab (Hrsg.), Development Strategies Reconsidered, New Brunswick – Oxford 1986, S. 91–104.

Öleinnahmen in diesen Ländern nach 1973 erinnert¹⁹.

Schließlich dürfte spätestens seit der Asienkrise kaum noch ernsthaft behauptet werden können, daß industriepolitische Lenkung eine positive Komponente des ostasiatischen Entwicklungswegs darstellt. So ist diese Krise nicht nur auf Defizite der Währungspolitik und die Vernachlässigung mancher wichtiger Aufgaben des Staates im Rahmen der Marktwirtschaft – wie nicht zuletzt die Gewährleistung der notwendigen Bankenaufsicht wie auch die Verhinderung der Vermachtung von Märkten – zurückzuführen, sondern auch in einem nicht zu unterschätzenden Maße auf staatliche Lenkungsmaßnahmen, die sich u. a. auf Kreditvergabe bzw. selektive Förderung von Industrien beziehen²⁰.

IV. Wettbewerb und Marktwirtschaft als wichtige Entwicklungsgrundlage

Trotz der in den verschiedenen erfolgreichen ostasiatischen Staaten – in manchen (wie Korea) mehr und in anderen (wie Hongkong und Singapur) weniger – versuchten Ansätze interventionistischer Industriepolitik ist festzustellen, daß diese im Kern eine verstärkte marktwirtschaftliche Orientierung erstreben und bei allen sich im Zusammenhang mit der Asienkrise offenbarten Defiziten doch elementare Voraussetzungen für einen leistungsfähigen Wettbewerb zunehmend geschaffen bzw. geboten haben. So stellt die Weltbank²¹ zu Recht fest, daß die betreffenden Länder stabile makroökonomische Rahmenbedingungen weitgehend gewährleistet und dabei großen Wert auf stabilitätsorientierte Geld- und Fiskalpolitik gelegt haben. Ferner achteten sie darauf, daß weitere wichtige Voraussetzungen für einen leistungsfähigen Wettbewerb erfüllt sind, wie die Gewährleistung rechtlicher Sicherheit, eine befriedigende infrastrukturelle Ausstattung und die Sicherung eines guten Angebots an Humankapital durch entsprechende Bildungssysteme.

Die betreffenden Länder haben zumindest im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern nicht nur positive Voraussetzungen für einen leistungsfähigen

Wettbewerb aufzuweisen, sie haben auch konkret eine stärkere marktwirtschaftliche Orientierung praktiziert. Diese zeigt sich nicht zuletzt in einer Öffnung für ausländische Investitionen und ausländische Technologien sowie in einer Außenhandelspolitik, die nach gewissen Importsubstitutionsphasen heute nicht weniger liberal (bzw. nicht protektionistischer) ist als die der meisten westlichen Industriestaaten und eine ausgeprägte Ausrichtung auf Integration in die Weltwirtschaft aufweist. Wichtig ist auch, wie u. a. die Weltbank feststellt²², daß diese Länder sich meistens darum bemüht haben, daß die vorgenommenen Interventionen nicht extrem sind und die relativen Preise und damit die wettbewerbsmäßige Steuerung der Wirtschaft nicht stark verzerren. Und nicht minder wichtig hinsichtlich der Leistung des Systems ist, daß flexibel vorgegangen wurde, indem beim Mißerfolg die Interventionen zurückgenommen wurden. Diese flexible Reaktion der Politikträger, die die negativen Wirkungen von Interventionen wesentlich beschränken konnte, ist eine Fähigkeit, die selbst in den meisten westlichen Industriestaaten – zumindest in dieser Ausprägung – zu vermissen ist.

V. Lehren für die Entwicklungspolitik

1. Beschränkte Bedeutung des Abstellens auf die Durchsetzbarkeit staatlicher Lenkung

Die Vertreter der Position, daß die ostasiatischen Länder ihre Entwicklungserfolge staatlicher Lenkung und interventionistischer Industriepolitik verdanken, stellen in der Regel ihre Analyse und Schlußfolgerung stark darauf ab, die Durchsetzbarkeit staatlicher Interventionen bzw. Wirtschaftslenkung in den betreffenden Ländern zu erklären. In diesem Zusammenhang werden im wesentlichen drei Thesen vertreten:

1. Diese Länder verfügen über einen starken „Entwicklungsstaat“²³.
2. Sie weisen entwicklungsdienliche ausreichende formelle und institutionelle Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Verwaltung auf.
3. Kulturelle Besonderheiten begünstigen die Entwicklung in diesen Ländern.

²² Vgl. ebd.

²³ Der Begriff „Entwicklungsstaat“ (developmental state) wurde von Ch. Johnson (Anm. 1) geprägt.

¹⁹ Vgl. W. Pascha (Anm. 7), S. 196 f.

²⁰ Vgl. M. Camdessus (Anm. 10); IMF (Anm. 10); El-Shagi El-Shagi, Die Asienkrise: Ausmaß, Ursachen, Folgen, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, (September 1998), S. 2–5, und die dort angegebene Literatur.

²¹ Vgl. Weltbank (Anm. 13); dies. (Anm. 3).

Daß interventionistische Industriepolitik und Wirtschaftslenkung die Entwicklungserfolge ostasiatischer Länder nicht begründen, relativiert die entwicklungspolitische und -strategische Bedeutung der Durchsetzbarkeit einer solchen Politik und der Übertragbarkeit der dafür als relevant erachteten Faktoren. Es ist aber zu beachten, daß die Analyse der Durchsetzbarkeit staatlicher Maßnahmen und Eingriffe auch bei Infragestellung einer Zurückführung der Entwicklungserfolge auf interventionistische Industriepolitik und Wirtschaftslenkung bedeutsam bleibt. Denn, wie erwähnt wurde, die Entscheidung für Marktwirtschaft im Sinne einer leistungsfähigen Wettbewerbsordnung bedeutet nicht, daß dem Staat keine zentralen Aufgaben zufallen, die teilweise sogar ‚korrigierende‘ Eingriffe in die wettbewerbsmäßige Steuerung darstellen. Aus diesem Grunde erscheint die Überprüfung der Faktoren, die als ausschlaggebend für die Durchsetzbarkeit staatlicher Eingriffe und Lenkung in den erfolgreichen ostasiatischen Ländern hervorgehoben werden, angebracht.

Betrachtet man die These des starken „Entwicklungsstaates“, ist klarzustellen, daß ein starker Staat nicht mit einem interventionistischen, dirigistischen Staat gleichzusetzen ist, der versucht, die Wirtschaft streng zu lenken oder gar zu kontrollieren bzw. zu dominieren. Ein solcher Staat ist oft schwach und politisch instabil. Demgegenüber ist ein starker Staat ein politisch stabiler Staat, der eventuell (temporär) schmerzliche Reformen durchsetzen bzw. überstehen kann und nicht zuletzt rechtliche Sicherheit und Sicherheit für Person und Eigentum gewährleistet. In diesem Sinne ist der starke Staat eine wichtige Voraussetzung für einen leistungsfähigen Wettbewerb; und in der Tat konnten die erfolgreichen ostasiatischen Länder einen (im Vergleich zu den meisten Entwicklungsländern) starken Staat aufweisen, und dieser hat die Entwicklung in diesen Ländern begünstigt.

Kritischer muß das Urteil ausfallen, wenn der Zusatz „Entwicklungsstaat“ einbezogen wird. Versteht man „Entwicklungsstaat“ als einen Staat, der nicht nur bestrebt ist, die erforderlichen Rahmenbedingungen für eine leistungsfähige Wettbewerbsordnung zu erfüllen und die zum Wettbewerb notwendigen ergänzenden bzw. korrigierenden Maßnahmen wahrzunehmen, sondern – wie es meist von denjenigen, die den „Entwicklungsstaat“ als charakteristisch für die erfolgreichen ostasiatischen Staaten hervorheben, getan wird – auch die Fähigkeit hat, die Wirtschaft zu beherrschen und entwicklungsgerecht zu lenken,

ist dieser Staat nicht zuletzt aufgrund des bereits erläuterten Informationsproblems und der Schwierigkeit, das Verhalten der Wirtschaftsteilnehmer zu kontrollieren, eine Utopie.

Die Verflechtung zwischen Wirtschaft und Staat wird u. a. darin gesehen, daß intensive persönliche Beziehungen zwischen den Eliten in Staat und Wirtschaft bestehen, die dem Staat die Durchsetzung seiner Ziele über informelle persönliche Kontakte ermöglichen²⁴. Ein anderer Weg der Verflechtung und staatlichen Einflußnahme soll sich durch den Wechsel von hohen Beamten und Funktionären in die Wirtschaft ergeben²⁵. Die Existenz solcher persönlicher informeller Beziehungen zwischen Eliten in Politik, staatlicher Verwaltung und Wirtschaft liegt nahe und ist auch allgemein in anderen Ländern mehr oder weniger feststellbar. Es ist aber zu bezweifeln und wird keineswegs überzeugend belegt, daß der Staat über solche Wege gezielt und konsequent eine Lenkungs politik bewerkstelligen kann. So liegt es z. B. auch auf der Hand, daß Unternehmen bestehende persönliche Kontakte nutzen, um eigene Interessen bei Politik und staatlicher Verwaltung durchzusetzen. Und vielfach dürften sogar Unternehmen Politiker oder hohe Beamte einstellen, um durch sie nützliche Kontakte zu pflegen. Und es spricht kaum etwas dafür, daß die betreffenden Beziehungsverflechtungen eher der Einflußnahme durch den Staat dienen. Untersuchungen, die der Beschäftigung ehemaliger Beamter in der Wirtschaft z. B. in Japan nachgehen, zeigen keineswegs eine Positionierung der betreffenden Personen in die Wirtschaft, welche die Annahme einer Politik der Einflußnahme seitens des Staates rechtfertigt²⁶.

Schließlich zeigt nicht zuletzt die gegenwärtige Asienkrise, daß die Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Staat Korruption und Vergünstigungen zur Folge haben können, die auch die gesamtwirtschaftliche Effizienz beeinträchtigen und die Anfälligkeit für Krisen steigern können.

Bezüglich der kulturellen Besonderheiten wird besonders betont, daß sowohl Japan als auch die vier ‚Tiger-Staaten‘ dem konfuzianischen Kulturkreis angehören und in den drei Nachzügler-Staa-

24 Vgl. Wolfgang Seifert, Wirtschaftsorganisationen und politische Macht: Formen, Institutionen, Gewichte, in: Ulrich Menzel (Hrsg.), *Im Schatten des Siegers: Japan*, Bd. 3, Frankfurt/M. 1989, S. 134–170.

25 Vgl. W. Pascha (Anm. 7).

26 Vgl. Adrian van Rixtel, *The Change and Continuity of Amakudari in the Private Banking Industry*, in: Sarah Metzger-Court/Werner Pascha (Hrsg.), *Japan's Socio-Economic Evolution, Continuity and Change*, Folkestone 1996, S. 244–261.

ten Indonesien, Malaysia und Thailand konfuzianische chinesische Minderheiten eine tragende Rolle in der Wirtschaft spielen. Dabei wird hervorgehoben, daß die Akzeptanz von Unterordnung im Sinne des konfuzianischen Verhaltens das bereitwillige Befolgen staatlicher Vorstellungen begünstigt. Diese These ist weder empirisch untermauert, noch kann sie als plausibel angesehen werden. So stellt sich die Frage, wieso gerade Unternehmer in Ländern, die eine massive Entwicklungsdynamik und die weltweit besten Wachstumsergebnisse über Jahrzehnte aufweisen konnten, durch die Akzeptanz von Unterordnung bzw. einfügsames Verhalten gekennzeichnet sein sollen. Ferner kann ohnehin nicht gelehrt werden, daß die alten westlichen Industriestaaten ihre Entwicklung ohne konfuzianische Tradition geschafft haben und daß sogar die Eigenschaft der Unterordnung in einem auffälligen Widerspruch zu dem Bild des hier herrschenden erfolgreichen dynamischen Unternehmers nach Schumpeter steht.

2. Die Übertragbarkeit ostasiatischer Erfahrungen

Die wichtigste Lehre aus der Politik industriepolitischer Interventionen und Lenkungsversuche in den erfolgreichen ostasiatischen Ländern dürfte die Art und Weise sein, wie diese Länder bei negativen Wirkungen eine Revision ihrer Politik bzw. Rücknahme der betreffenden Maßnahmen bewerkstelligen konnten. Die hier praktizierte Flexibilität ist nicht nur eine Frage der Erkenntnis bzw. Überzeugung hinsichtlich der Unsicherheit der Wirkung von Eingriffen in den Marktmechanismus und der Notwendigkeit der Vermeidung weitgehender Verzerrungen. Sie setzt auch den politischen Willen und vor allem die Fähigkeit voraus, getätigte Interventionen zu revidieren bzw. die notwendigen Reformen durchzuführen. Dies erfordert wiederum ein Mindestmaß an politischer Stabilität und einen starken, um das Gemeinwohl bemühten Staat. Die Erfüllung dieser Voraussetzungen kann insbesondere in Entwicklungsländern nicht als allgemein gewährleistet angesehen werden. Das heißt, Entwicklungsländer müssen sich zwar um die Erfüllung der genannten Voraussetzungen bemühen, da diese für die Marktwirtschaft und überhaupt für den Erfolg jedes Entwicklungsweges wichtig sind, sie müssen sich aber ebenso als Konsequenz einer Nichterfüllung dieser Voraussetzungen bei Interventionen in den Marktmechanismus mehr zurückhalten.

Berücksichtigt man, daß die Entwicklung in den erfolgreichen ostasiatischen Ländern im wesentlichen auf ihre im Vergleich zu der Masse der Entwicklungsländer stärkere marktwirtschaftliche

Orientierung zurückzuführen ist, stellt sich die Frage nach der Übertragbarkeit der positiven marktwirtschaftlichen Erfahrungen dieser Länder auf andere Entwicklungsländer. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, daß die betreffenden ostasiatischen Länder eine Reihe wichtiger Voraussetzungen für einen leistungsfähigen Wettbewerb aufweisen, die in anderen Entwicklungsländern nicht bzw. nicht in diesem Maße erfüllt sind. Wichtig dabei ist, daß auch in diesen Ländern die betreffenden Voraussetzungen in den anfänglichen Entwicklungsphasen weniger erfüllt waren als heute und daß sie diese Voraussetzungen schrittweise zunehmend erfüllen konnten. In diesem Sinne belegt die Entwicklung der erfolgreichen ostasiatischen Länder die Übertragbarkeit des marktwirtschaftlichen Entwicklungsweges auf Länder anderer Kulturbereiche. Dies darf bei näherer Betrachtung nicht verwundern. Denn grundlegend bei der Beurteilung der Übertragbarkeit von Marktwirtschaft ist, ob und wie schwer es ist, nicht erfüllte Voraussetzungen zu realisieren, und inwieweit die unzulängliche bzw. beschränkte Realisierung von Voraussetzungen das Marktergebnis beeinträchtigt. Eine sachliche Beantwortung dieser Fragen spricht klar für die erfolgreiche Übertragbarkeit marktwirtschaftlicher Entwicklung. So kann kaum eine zwingende Begründung dafür genannt werden, warum materielle, organisatorische oder institutionelle Voraussetzungen für eine befriedigende Funktion der Marktwirtschaft, wie infrastrukturelle Erschließung, ausreichende Markttransparenz, funktionierende Staatsverwaltung, Wettbewerbsschutz und eine Rechtsordnung, welche Sicherheit für Person und Eigentum und die Wahrung des Haftungsprinzips gewährleistet, nicht in hinreichendem Maße in Entwicklungsländern sukzessive erreicht werden kann. Dabei darf nicht vergessen werden, daß mehrere der genannten Voraussetzungen auch für die Realisierung einer erfolgreichen Lenkung bzw. Kontrolle des Wirtschaftsprozesses erfüllt sein müssen. Insgesamt betrachtet sind sogar die Anforderungen eines Systems der Lenkung und Kontrolle in bezug auf verschiedene Voraussetzungen, so z. B. auf den Verwaltungsapparat, der hier weit differenziertere und schwierigere Aufgaben zu bewältigen hat, schwieriger zu erfüllen. Hinzu kommen weitere Voraussetzungen einer erfolgreichen Lenkung und Kontrolle, die – im Gegensatz zu den Voraussetzungen einer funktionierenden Marktwirtschaft – als kaum erfüllbar anzusehen sind wie die nicht bewältigbaren Informationsanforderungen²⁷.

²⁷ Vgl. E. El-Shagi (Anm. 11) und die dort angegebene Literatur.

Hinsichtlich der verhaltensmäßigen Voraussetzungen für einen leistungsfähigen Wettbewerb, wie vor allem das Streben der (meisten) Individuen nach Nutzen- bzw. Gewinnmaximierung und die Entfaltung unternehmerischer Fähigkeiten, ist ebenso kein grundlegendes Hindernis für eine allgemeine marktwirtschaftliche Entwicklung in der Dritten Welt zu sehen. Hier bestätigen die Erfahrungen der erfolgreichen ostasiatischen Länder die Ergebnisse empirischer Untersuchungen, die zeigen, daß auch in anderen Entwicklungsländern – und selbst in den am wenigsten entwickelten – die große Mehrheit der Wirtschaftsteilnehmer sich nutzen- bzw. gewinnorientiert verhält und auf Marktsignale ökonomisch rational reagiert²⁸. Wiederum zeigt die beeindruckende Entfaltung unternehmerischer Aktivitäten in den erfolgreichen ostasiatischen Ländern, daß das Problem vieler Entwicklungsländer nicht in einem Defizit an Wirtschaftsteilnehmern liegt, die die Funktion des dynamischen Unternehmers in der Marktwirtschaft ausüben können, sondern vielmehr in der Tatsache, daß der Staat in diesen Ländern die Entfaltung unternehmerischer Fähigkeiten in verschiedener Weise beeinträchtigt und fehlerhaft. In diesem Zusammenhang sei u. a. erinnert an die Verunsicherung der Investoren durch inflatorische Geldpolitik und mangelnde Kontinuität der Wirtschaftspolitik wie auch die Behinderung und Verzögerung unternehmerischer Aktivitäten durch wuchernde Bürokratie und verschiedene bürokratische Hindernisse wie Lizenzzwang, Restriktionen für Exporte und Produktionsgüterimporte sowie Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch häufige Überbewertung der einheimischen Währung. Nicht nur in den führenden und nachholenden ostasiatischen Ländern, sondern auch in einer Reihe anderer Entwicklungsländer, die um marktwirtschaftliche Reformen bemüht sind und in diesem Zusammenhang eine konsequente Inflationsbekämpfung und Staatshaushaltssanierung betreiben und Erfolge bei Deregulierung, außenwirtschaftlicher Liberalisierung und der Vermeidung einer Überbewertung ihrer Währungen aufweisen, ist eine Zunahme der unternehmerischen Aktivitäten zu beobachten.

28 Vgl. Peter Tamàs Bauer/Basil Selig Yamey, *The Economics of Underdeveloped Countries*, London 1957, S. 89 ff.; dies., *A Case Study of Response to Price in an Underdeveloped Country*, in: *Economic Journal*, 69 (1959); Theodore William Schultz, *Transforming Traditional Agriculture*, New Haven u. a. 1964; William David Hopper, *Allocation Efficiency in Traditional Indian Agriculture*, in: *Journal of Farm Economics*, 47 (1965); El-Shagi El-Shagi, *Die Strategie der wirtschaftlichen Integration*, Berlin 1980, S. 246 ff.

Daß auch bei Defiziten in bezug auf den Erfüllungsgrad der Voraussetzungen für einen leistungsfähigen Wettbewerb annehmbare Marktergebnisse durchaus erzielt werden können, belegen ebenso die Wachstumsergebnisse der erfolgreichen ostasiatischen Länder in den Anfangsphasen ihres wirtschaftlichen Aufstiegs wie auch die seit den achtziger Jahren und in jüngerer Zeit – bis zu der gegenwärtigen Krise, die sich auf verschiedene Teile der Weltwirtschaft erstreckt – erzielten Erfolge verschiedener anderer Länder, die eine verstärkte marktwirtschaftliche Orientierung anstreben, vor allem in Asien, Lateinamerika und nicht zuletzt in Osteuropa. Dabei dürften in den Ländern, die hier Erfolge zeigen, sowohl die Glaubwürdigkeit der marktwirtschaftlichen Orientierung und die konsequente Verfolgung einer zunehmenden Realisierung der Voraussetzungen für einen leistungsfähigen Wettbewerb als auch die vorrangige Erfüllung bestimmter Voraussetzungen wie Geldwertstabilität, der Übergang zu einer restriktiven Haushaltspolitik und die Reduzierung von Preisverzerrungen²⁹ die Erzielung besserer Ergebnisse begünstigt haben.

Die Behauptung, daß marktwirtschaftliche Erfolge nicht allgemein übertragbar sind und daß die Mißerfolge und Probleme in vielen Entwicklungsländern und osteuropäischen Staaten, die eine marktwirtschaftliche Transformation versuchen, dies belegen, ist irreführend. Denn unter diesen befindet sich kein Land, das die erforderlichen materiellen, organisatorischen und institutionellen Rahmenbedingungen für einen leistungsfähigen Wettbewerb realisiert hat und aufgrund eines nicht marktadäquaten Verhaltens der Wirtschaftsteilnehmer in Schwierigkeiten geraten ist. Vielmehr sind die unbestreitbaren Probleme der betreffenden Länder die Folge vermeidbarer Fehler und Unzulänglichkeiten der verfolgten Transformationspolitik. Häufige Fehler in diesem Zusammenhang sind u. a. eine übereilte Liberalisierung der Kapitalausfuhr bei der Aufrechterhaltung (bzw. Betreibung) inflatorischer Geldpolitik, Diskontinuität und mangelnder Berechenbarkeit der Wirtschaftspolitik bzw. überhaupt fehlender wirtschaftlicher und politischer Stabilität, wodurch entwicklungs- und transformationsschädigende Kapitalflucht begünstigt wird; die Öffnung für ausländische Direktinvestitionen bei Aufrechterhaltung von Schutz und Subventionierung der betreffenden Bereiche, was Einkommenstransfers zugunsten der ausländischen Investoren und damit

29 Zu der Bedeutung der Vermeidung von Preisverzerrungen vgl. Weltbank (Anm. 13), S. 5 ff. und S. 52 ff.

ins Ausland zur Folge hat; Privatisierung, ohne der begrenzten Wirtschaftskraft des privaten Sektors Rechnung zu tragen, wodurch gerechte und effiziente Lösungen kaum erzielt werden können; oder auch eine zu schnelle Liberalisierung, die einen zu starken Anpassungsdruck erzeugt, welcher die Transformationskapazität des Systems übersteigt³⁰. Sowohl die erfolgreichen ostasiatischen Länder als auch andere Entwicklungsländer wie Chile oder diejenigen osteuropäischen Länder wie Polen und Tschechien, die ihre anfänglichen Transformationsprobleme mehr als andere überwunden haben, zeigen, daß bei Vermeidung bzw. Überwindung derartiger Fehler unübersehbare Erfolge erzielt werden können.

Auch die negativen Erfahrungen der ostasiatischen Länder im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Asienkrise sind für die Bestimmung des adäquaten Entwicklungswegs in Ländern der Dritten Welt von großer Bedeutung. So zeigte die Krise die besondere Bedeutung eines funktionsfähigen Bankensystems, das auch vom Staat nicht zuletzt die Gewährleistung der notwendigen Bankenaufsicht und -kontrolle erfordert, ebenso wie die Bedeutung adäquater Wechselkurspolitik und der Abwendung von Wettbewerbsbeeinträchtigungen für den Erfolg marktwirtschaftlicher Orientierung.

30 Vgl. u. a. E. El-Shagi (Anm. 11); ders., Marktwirtschaftliche Transformation (Anm. 15); ders., Development through Transformation towards Market Economy, in: Shri Bhagwan Dahiya (Hrsg.), The Current State of Economic Science (i. Dr.); H.-H. Bleuel (Anm. 15).

VI. Schlußbemerkungen

Die Vorstellung, daß die erfolgreichen ostasiatischen Länder ihre Entwicklungserfolge durch interventionistische Industriepolitik erzielt hätten und deshalb eine Übertragbarkeit der betreffenden industriepolitischen Konzepte auf andere Entwicklungsländer einen gangbaren Weg aus der Unterentwicklung aufweisen könne, ist nicht fundiert. Eine nähere Betrachtung zeigt, daß diese Länder ihren Entwicklungserfolg weniger industriepolitischen Interventionen und Lenkungsmaßnahmen zu verdanken haben als vielmehr ihrer verstärkten Marktorientierung und Bemühung um Integration in die Weltwirtschaft. Die betriebenen Interventionen und Lenkungsmaßnahmen haben sich sogar oft negativ ausgewirkt und gehören zu den Faktoren, die die gegenwärtige Krise in der Region mit verursacht haben. Mit anderen Worten, die betreffenden Länder haben ihre Erfolge nicht aufgrund industriepolitischer Interventionen erzielt, sondern eher trotz dieser Interventionen. Die Lehren, die sich für die Entwicklungspolitik aus deren Erfahrungen ergeben, können nicht darin liegen, wie sie eine Lenkungs politik erfolgreich gestalten und durchsetzen konnten. Sie liegen vielmehr in dem (auch) durch diese Länder untermauerten empirischen Beleg, daß der marktwirtschaftliche Entwicklungsweg durchaus für Entwicklungsländer bzw. allgemein relevant und erfolgversprechend ist.

Weltwirtschaftliche Öffnung im Entwicklungsprozeß: Wieviel Kapitalverkehrsfreiheit vertragen Entwicklungsländer?

I. Einleitung

Kaum eine wirtschaftspolitische Einstellung hat sich in den letzten Jahrzehnten so häufig und so diametral verändert wie die Frage nach der ‚richtigen‘ Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer¹. Besonders wechselhaft war die Einschätzung der entwicklungspolitisch angemessenen weltwirtschaftlichen Integration. Galt in den siebziger Jahren die ‚Dissoziation vom Weltmarkt‘ als Königsweg der nachholenden Entwicklung, empfahlen die meisten Entwicklungstheoretiker in den neunziger Jahren eine genau entgegengesetzte Strategie. Die Entwicklungsländer haben diese argumentativen Schlenker oftmals – und in der Regel nicht zu ihrem Besten – mitgemacht, bis sich schließlich viele Länder in den achtziger Jahren vor einem entwicklungspolitischen Scherbenhaufen wiederfanden: *Hochverschuldet, wachstumsschwach* und *politisch handlungsunfähig*, so lassen sich die Konsequenzen aus vier Jahrzehnten Entwicklungspolitik charakterisieren, wenn man nach Lateinamerika schaut.

Blickt man dagegen nach Südostasien, so verdeutlichen die achtziger Jahre auch, daß Entwicklungsländer einen weltmarktorientierten Entwicklungsprozeß anstoßen können. Wachstumsraten von über acht Prozent waren in Korea, Taiwan, Hongkong, Singapur und später auch in Thailand, Malaysia und Indonesien eher die Regel als die Ausnahme. Je mehr Aufmerksamkeit das ‚asiatische Wunder‘ auf sich zog, um so mehr wurden die sogenannten *Tigerstaaten* zum entwicklungspolitischen Vorbild. Die Industrialisierungs- und Exporterfolge der südostasiatischen Staaten lösten zuletzt in den Industriestaaten

sogar eine Diskussion darüber aus, ob die alten industriellen Zentren der Konkurrenz der dynamischen ‚Niedriglohnländer‘ überhaupt noch gewachsen seien.

Erst der unerwartete Ausbruch der Asienkrise führte zu einem Stimmungsumschwung, zumal die plötzliche Krise das außenwirtschaftlich orientierte Entwicklungskonzept mit deutlichen Fragezeichen versah. Der Zusammenbruch der Finanzmärkte Südostasiens veranschaulichte, daß eine zumindest latent vorhandene Gefahr der weltmarktorientierten Entwicklung in der Abhängigkeit von stetigen Kapitalimporten besteht. Wenn ein dauerhafter Kapitalimport nicht mehr gewährleistet ist oder sich gar in eine plötzliche Kapitalflucht verkehrt, stehen Entwicklungsländer vor Liquiditätsproblemen, die sie nur mit Hilfe des Internationalen Währungsfonds (IWF) und westlicher Geberländer überwinden können. Doch trotz dieser Krisenintervention rufen Finanzkrisen einen Rückgang der nationalen Wertschöpfung und einen drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit hervor. Darüber hinaus destabilisieren sie die politischen Systeme der Entwicklungsländer, was spätestens dann von großer weltpolitischer Bedeutung sein wird, wenn die Krise auf Rußland oder China übergreifen sollte.

In internationalen Wirtschaftsorganisationen wie dem IWF, der Weltbank, der OECD und der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich wird derzeit diskutiert, welche Lehren sich aus der Asienkrise ziehen lassen. Sollen die Entwicklungsländer die liberale Wende neu überdenken und gegebenenfalls zurücknehmen? Sollen sie institutionelle Vorkehrungen gegen einen desaströsen Run auf ihre Währung und ihre Kapitalmärkte treffen? Und wenn diese Frage positiv beantwortet wird, welche Regulierungen bieten sich an? Oder sollten die Regierungen umgekehrt ihre nationalen Märkte weiter liberalisieren und ihre Finanzmarktinstitutionen den rauen weltwirtschaftlichen Bedingungen anpassen?

¹ Wir bedanken uns für hilfreiche Kommentare bei Markus Diehl und Jan Engels. Günther Schulze hat unsere Fragen zur Problematik von Kapitalverkehrskontrollen geduldig beantwortet. Etwaig verbliebene Ungereimtheiten liegen natürlich in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

II. Weltwirtschaftliche Integration und Entwicklung: Ein Blick zurück

Die Entwicklungspolitik der fünfziger und sechziger Jahre stand im Zeichen des sogenannten ‚Big Push‘. Autoren wie John Fleming und Albert Hirschman² gingen davon aus, daß die ausbleibende Entwicklung der armen Länder durch ihre niedrige Kapitalausstattung und durch positive Skalenerträge der industriellen Produktion hervorgerufen werde. Man brauche also den Entwicklungsprozeß beispielsweise durch Entwicklungshilfe lediglich anzustoßen, um eine dauerhafte Industrialisierung bei hohem Wirtschaftswachstum zu gewährleisten. Als entgegen diesen optimistischen Prognosen eine schnelle Entwicklung ausblieb, sahen viele Regierungen in den Entwicklungsländern die übermächtige Konkurrenz der Unternehmen aus den Industriestaaten als Ursache an. Theoretische Unterstützung fand diese These in dem ‚Infant-Industry‘-Argument von Friedrich List, der bereits 1841 behauptet hatte, eine nachholende Entwicklung sei nur möglich, wenn der Staat Schutzzölle erhebe, um junge Industrien einige Zeit gegen die bereits vorhandene und zwangsläufig konkurrenzstärkere ausländische Industrie zu schützen.

Auf List aufbauende Entwicklungstheorien gewannen vor allem in Lateinamerika an Popularität. Viele Regierungen folgten den Empfehlungen der Entwicklungstheoretiker. Sie schotteten ihre Märkte gegen die internationale Konkurrenz ab und erlaubten ausländischen Unternehmen nur in Ausnahmefällen, Investitionen in ihren Ländern zu tätigen. Dem Staat kam die Rolle zu, die Industrialisierung zu forcieren und ausgewählte Industrien mit Hilfe ausländischer Kredite zu finanzieren. Da die Mittel aber oftmals nicht effizient investiert wurden und allzu häufig in unrentable Vorzeigeprojekte flossen, hatte diese Politik einen schnellen Anstieg der Auslandsverschuldung zur Folge. Ignoriert wurden auch die Hinweise, daß die nichtmarktkonforme Wirtschaftspolitik die Ausbildung von Rent-Seeking-Verhalten der Wirtschaftsakteure begünstigte: Kaum konkurrenzfähige Unternehmen, die nicht selten Verwandten und Bekannten der zuständigen Minister gehörten, konnten dank der Subventionen der Regierung problemlos überleben. Sie ‚investierten‘ des-

halb immer mehr Mittel in die Bestechung der zuständigen Minister und Beamten und immer weniger Mittel in die Erhöhung der Produktivität.

Als klassische Beispiele für die Unfähigkeit der Politik, aus den makroökonomischen Folgeproblemen ungeeigneter Entwicklungsstrategien zu lernen, gelten Brasilien und Argentinien. In beiden Ländern zeichnet sich die wirtschaftliche Entwicklung durch einen regelmäßig wiederkehrenden Zyklus aus: Einer Phase schneller, über staatliche Investitionen gesteuerter Industrialisierung folgte eine Stagnationsphase mit hohen Inflationsraten und steigender Auslandsverschuldung, die letztlich in eine Krise mündet. Diese wird von einer kurzen Stabilisierungsphase abgelöst, deren politische Unpopularität jedoch zu einer Rückkehr zur bereits gescheiterten Politik und zum neuerlichen Beginn des Zyklus führt³. Zwar wurde dieser fatale Stop-and-Go-Zyklus⁴ zunehmend von marktorientierter Rhetorik begleitet, die notwendige Disziplinierung der Fiskal- und Geldpolitik, eine deutliche Reduzierung der Staatstätigkeit und strukturelle Reformen waren im politischen Prozeß jedoch nicht durchsetzbar und blieben dementsprechend aus.

Neben diesen Gemeinsamkeiten weisen die Entwicklungspolitiken Brasiliens und Argentinens aber auch einen Unterschied auf. Anders als Brasilien öffnete Argentinien (wie übrigens auch Chile und Uruguay) Ende der siebziger Jahre seine Kapitalmärkte. Die Kreditlenkung, die Zinsreglementierung und die Devisenkontrollen wurden gleichzeitig abgeschafft⁵. Die Regierung übersah jedoch, daß die erfolgreiche Liberalisierung von Finanzmärkten an Voraussetzungen gebunden ist, welche die argentinische Regierung zu diesem Zeitpunkt nicht erfüllte und auch nicht erfüllen wollte. Dies betraf vor allem die Fiskalpolitik: Der Staatshaushalt Argentinens blieb defizitär, und

3 Zur Politischen Ökonomie des brasilianischen Entwicklungsweges: Deepak Lal/Sylvia Maxfield, *The Political Economy of Stabilization in Brazil*, in: Robert H. Bates/Anne O. Krueger (Hrsg.), *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, Oxford 1993, S. 54–63; Rudiger Dornbusch/Eliana A. Cardoso, *Brazilian Debt Crisis: Past and present*, in: Rudiger Dornbusch (Hrsg.), *Stabilization, Debt, and Reform. Policy Analysis for Developing Countries*, New York 1993, S. 253. Zu Argentinien: Rudiger Dornbusch/Juan Carlos de Pablo, *Debt and Macroeconomic Instability in Argentina*, in: R. Dornbusch (Hrsg.), ebd., S. 288–389.

4 Vgl. Anne O. Krueger, *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, Cambridge 1993, S. 35; Robert T. Kaufman, *The Politics of Debt in Argentina, Brazil and Mexico*, Institute of International Studies, Berkeley 1988, S. 6–58.

5 Vgl. Weltbank, *Weltentwicklungsbericht*, Washington 1989, S. 6.

2 Vgl. John M. Fleming, *External Economics and the Doctrine of Balanced Growth*, *Economic Journal*, 65 (1955), S. 241–256; Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven 1958.

die Regierung stopfte die ‚Löcher‘ im Haushalt weiterhin durch die Kreditaufnahme im Ausland sowie durch Geldemission. Die daraus resultierende hohe Inflationsrate konnte nicht gesenkt werden und führte erneut zu einer realen Aufwertung des an den Dollar gebundenen Peso Argentino. Durch die unverändert schlechten volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbesserte sich die Wirtschaftslage durch die Finanzmarktliberalisierung nicht. Im Gegenteil: Der Wegfall der Kapitalverkehrskontrollen erleichterte es den argentinischen Vermögensbesitzern letztlich, ihr Kapital in stabileren Währungen im Ausland anzulegen.

Die gemeinsamen politischen Fehler Brasiliens und Argentiniens offenbarten sich im Vorfeld der Verschuldungskrise. Da sich das reale Zinsniveau auf den internationalen Finanzmärkten in den siebziger Jahren auf einem historischen Tiefstand befand, hatten die Regierungen der beiden Länder die schnell wachsende Auslandsverschuldung ignoriert. Als zu Beginn der achtziger Jahre der Übergang zu einer monetaristischen Wirtschaftspolitik in den USA die Zinssätze auf den internationalen Finanzmärkten in die Höhe trieb und der amerikanische Dollar gleichzeitig eine drastische Aufwertung erfuhr, offenbarte sich die Verwundbarkeit der kreditfinanzierten Entwicklungspolitik. Die hochverschuldeten Entwicklungsländer waren schlagartig nicht mehr in der Lage, Zinsen und Tilgung für ihre in Dollar gezeichneten Kredite zu zahlen. Offenkundig waren die Regierungen von viel zu optimistischen Einschätzungen ausgegangen. Sie hatten die Gefahr variabel verzinsten oder kurzfristig terminierter Kredite unter- und die eigenen Wachstumschancen sowie die Preisentwicklung ihrer Exportprodukte bei weitem überschätzt.

Nun wurde deutlich, daß die Regierungen Argentiniens und Brasiliens zu lange damit gewartet hatten, die wirtschaftspolitische Notbremse zu ziehen und den Staatshaushalt sowie die öffentlichen Unternehmen zu konsolidieren. Anstatt die Staatsschulden solide zu finanzieren, hatten die Regierungen beider Länder zum scheinbar einfachen Instrument der Geldmengenerhöhung gegriffen. Doch die Defizitfinanzierung durch die Notenpresse führt notgedrungen zu außerordentlich hohen Inflationsraten und damit insgesamt zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage.

Als der mexikanische Außenminister Silva Herzog im Jahr 1982 die Weigerung seines Landes verkündete, weiterhin Zinsen und Tilgung für die Auslandskredite zu leisten, brach die Verschuldungskrise offen aus. Argentinien und Brasilien wurden

vom schwindenden Vertrauen der Kreditgeber in die Rückzahlungsbereitschaft der lateinamerikanischen Schuldner voll erfaßt. Die Banken stellten die Finanzierung der Defizitstaaten durch weitere Kredite ein, und Argentinien und Brasilien wurden schlagartig von Nettokapitalimporteuren zu kapitalexportierenden Ländern. Die wirtschaftlichen Auswirkungen für die verschuldeten lateinamerikanischen Staaten, die Jahrzehnte über ihre Verhältnisse gelebt hatten, waren verheerend. Die Umschuldung durch den IWF wurde für viele Länder unvermeidlich.

Das argentinische Beispiel zeigt, daß ein weitreichender Abbau von Kapitalverkehrskontrollen wenig nutzt und sich mit Hinblick auf die Kapitalflucht sogar als besonders nachteilig erweisen kann, wenn sich der Staat als Finanzier der Industrialisierung übernimmt und die nationalen Wirtschaftssysteme durch die überbordende Staatstätigkeit erstickt. Die lateinamerikanischen Regierungen in Chile, Uruguay und Argentinien konnten offenkundig die Voraussetzungen, an die eine erfolgreiche Liberalisierung der Finanzmärkte gebunden ist, nicht gewährleisten⁶.

III. Der Entwicklungserfolg der ostasiatischen ‚Tiger‘, 1984–1997

Die Verschuldungskrise verdeutlichte das Scheitern der auf die ‚Abkopplung vom Weltmarkt‘ vertrauenden Entwicklungsstrategie. Endgültig desavouiert wurde diese Politik, als sich – unerwartet für alle Vertreter dieser Theorie – diejenigen Staaten plötzlich rapide entwickelten und industrialisierten, die in den zurückliegenden Jahren eine wesentlich liberalere und weltwirtschaftlich offenere Politik betrieben hatten. Korea, Taiwan, Hongkong und Singapur und einige Jahre später Malaysia, Thailand und Indonesien hatten sich nicht nur aktiv um Investitionen ausländischer Unternehmen bemüht und vergleichsweise gute Anlagebedingungen geschaffen, sie hatten ihre Märkte auch weniger reguliert und abgeschottet. Die Entwicklungserfolge der weltwirtschaftlich orientierten Länder brachten die Front derjenigen Länder zum bröckeln, die einer außenwirtschaftlichen Öffnung ablehnend und skeptisch gegenüber-

6 Insofern erscheint die Position des IWF überzeugend, der zufolge eine solide Haushaltsführung eine notwendige Bedingung für die Öffnung der nationalen Finanzmärkte darstellt. Vgl. Günther Schulze, *The Political Economy of Capital Controls*, Cambridge 1999.

gestanden hatten. Die veränderte Einstellung gegenüber der weltwirtschaftlichen Integration und der internationalen Arbeitsteilung offenbarte sich in der Uruguay-Runde des GATT: Viele Entwicklungsländer, allen voran die früheren Wortführer einer ‚Sonderbehandlung‘ für Entwicklungsländer, Indien und Brasilien, gaben ihre Rolle als Bremser des globalen Liberalisierungsprozesses auf⁷.

Die Interpretation des asiatischen Entwicklungserfolges als ‚liberale‘ Erfolgsstory übersieht jedoch, daß die südostasiatischen Staaten keineswegs eine identische oder zumindest ähnliche Entwicklungsstrategie betrieben⁸. Während staatliche Eingriffe in die Märkte in Japan, Korea und Taiwan eine übliche wirtschaftspolitische Praxis darstellen, gehören Hongkong, Singapur, Thailand, Malaysia, Indonesien und neuerdings selbst China zu den am wenigsten intervenierenden Staaten der Welt⁹. Doch es ist ebenso falsch, die interventionistischen Länder Ostasiens der Gruppe der interventionistischen lateinamerikanischen Staaten zuzuschlagen: Während die Wirtschaftsförderung und die Industriepolitik der lateinamerikanischen Regierungen primär darauf abzielten, importsubstituierende Unternehmen zu schützen, förderten die interventionistischen südostasiatischen Regierungen die exportorientierten Unternehmen¹⁰. Noch bedeutsamer erscheinen die Unterschiede in der Fiskalpolitik: Die Regierungen der erfolgreichen südostasiatischen Länder achteten auf einen konsolidierten Haushalt, um nicht von Kapitalimporten abhängig zu werden und um die niedrige Inflationsrate und die stabilen Wechselkurse nicht zu gefährden. Die lateinamerikanischen Regierungen förderten ihre Unternehmen dagegen vor allem durch eine Ausweitung des Haushaltsdefizits.

7 Schritt für Schritt weichten verhärtete Positionen, etwa die Ablehnung einer Aufnahme des Dienstleistungshandels in das GATT, auf. Nicht zuletzt offenbarte sich die veränderte Einstellung auch an dem Anstieg der Mitgliedsstaaten im GATT. Vgl. GATT, Focus-Newsletter, verschiedene Ausgaben, Genf; Bernhard Hoekman/Michel Kosteci, *The Political Economy of the World Trading System*, Oxford 1995; John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge 1997.

8 Vgl. World Bank, *East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy. Summary*, World Bank Policy Research Report, Washington, D. C. 1993.

9 Vgl. Dwight H. Perkins, *There are at least three Models of East Asian Development*, in: *World Development*, 22 (1994), S. 655–661; Asian Development Bank, *Emerging Asia: Changes and Challenges*, ADB, Manila 1997.

10 Vgl. Steven Haggard/Chung H. Lee/Sylvia Maxfield, *The Politics of Finance in Developing Countries*, in: Steven Haggard/Sylvia Maxfield (Hrsg.), *The Politics of Finance in Developing Countries*, Ithaca 1993, S. 9–13.

Südkorea stellt eines der bis zur Asienkrise erfolgreichen ostasiatischen Länder dar. Die vorsichtige Marktöffnung geht auf die Anfang 1961 an die Macht gelangte Militärregierung zurück. Die Militärs sahen sich durch eine Mißernte veranlaßt, nach innovativen Finanzierungsmöglichkeiten und Steuervergünstigungen zur Förderung der Exporte zu suchen¹¹. Damit sollten die zusätzlichen Nahrungsmittelimporte durch eine Ausweitung der Exporte statt durch eine Erhöhung der Auslandsschulden finanziert werden. Die Militärregierung hielt aber nach Ende der kleinen Krise an der Politik der bedingten Weltmarktöffnung fest, forcierte die Exportoffensive und leitete marktorientierte wirtschaftspolitische Reformen ein. Sie wertete den Won durch eine Änderung der Wechselkursparität zum Dollar ab und legte einige weltmarktorientierte Industrien fest, denen ein bevorzugter Zugang zu günstigen Krediten eingeräumt wurde. Darüber hinaus wurden die Kapitalmarktregulationen weiter gelockert und Kapitalimporte erleichtert. Andererseits hielt die Regierung die bestehenden Marktzugangsbeschränkungen für ausländische Unternehmen aufrecht, so daß die inländischen Unternehmen einen geschützten und gleichzeitig expandierenden nationalen Markt vorfanden.

Die Unterschiede der Entwicklungspolitik Brasiliens und Argentinens auf der einen und Koreas auf der anderen Seite nahmen zu Beginn der achtziger Jahre weiter zu. Als die Inflationsrate in Korea anstieg, reagierte die koreanische Regierung im Unterschied zu ihren lateinamerikanischen Pendanten nicht mit zusätzlichen Subventionen für die unter Konkurrenzdruck geratene Unternehmen. Vielmehr wertete sie den koreanischen Won weiter ab (wodurch sich die Wettbewerbsfähigkeit erhöhte und sich die Importe verteuerten) und setzte die Löhne dauerhaft fest, um den inflationären Druck zu mildern¹².

Mitte der achtziger Jahre trat der Erfolg dieser Entwicklungsstrategie offen zutage und rief eine Kontroverse zwischen den etatistischen und den liberalen Entwicklungstheoretikern hervor. Beide Lager werteten die Entwicklungserfolge der südostasiatischen Staaten zunächst als Bestätigung für ihre Theorien. Während die Vertreter der etatistischen Theorien die aktive Rolle des Staates als Ursache des Erfolges ansahen, betonten die Ver-

11 Vgl. Steven Haggard/Richard Cooper/Chung-in Moon, *Policy Reform in Korea*, in: R. H. Bates/A. O. Krueger (Anm. 3), S. 311–315.

12 Vgl. S. Haggard/R. Cooper/C.-in Moon, ebd., S. 326–328.

treter der liberalen Theorien die Weltmarktöffnung und die Exportorientierung der Länder. Diese bislang letzte entwicklungspolitische Debatte wurde zugunsten der ‚Liberalen‘ entschieden. Sie konnten darauf verweisen, daß aus den Entwicklungserfolgen von Japan, Korea und Taiwan nicht gefolgert werden kann, daß Staatsinterventionismus die wirtschaftliche Entwicklung fördert. Schließlich, so das stichhaltige Argument, haben sich auch die wirtschaftspolitisch liberalen südostasiatischen Staaten wie Hongkong und Thailand entwickelt und industrialisiert. Viele Beobachter zogen deshalb das Fazit, daß sich die Kombination aus weltwirtschaftlicher Öffnung, einer soliden Haushaltspolitik und einer Geldpolitik, die eine reale Aufwertung der nationalen Währung sorgfältig vermeidet, positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung und das Wachstum auswirkt.

IV. Vom ‚Tiger‘ zum ‚Papiertiger‘? Das asiatische Entwicklungsmodell in der Krise, 1997–1999

Dieser entwicklungspolitische Konsens¹³ droht derzeit wieder zu zerbrechen und einer skeptischen Bewertung der außenwirtschaftlichen Öffnung im Entwicklungsprozeß zu weichen. Ursache hierfür ist die Asienkrise, von der vor allem diejenigen Länder getroffen wurden, die in den achtziger Jahren das Beispiel für eine erfolgreiche Entwicklungsstrategie geliefert hatten.

Zwar ist der eigentliche Auslöser der Krise unter den Beobachtern umstritten: Genannt werden der unerwartete Rückgang des Exportwachstums, das Scheitern thailändischer und koreanischer Reformpläne und die politische Destabilisierung in Indonesien. Doch es herrscht eine weitgehende Einstimmigkeit in Hinsicht auf den Verlauf der Krise und bezüglich derjenigen Faktoren, welche die Krise letztlich hervorriefen.

Der Beginn der Krise wird auf Anfang 1997 terminiert. Zu diesem Zeitpunkt meldeten verschiedene große koreanische Unternehmen Konkurs an, und der thailändische Baht wurde zum Opfer von Spekulationen. Die thailändische Regierung hielt dennoch zunächst an der Dollarbindung des Baht fest und nutzte ihre Devisenreserven zu Stützungs-

käufen. Im Mai 1997 wurden Kapitalverkehrskontrollen eingeführt, um dem dramatischen Rückgang der Reserven zu begegnen und die Gerüchte über eine Währungsabwertung zu beenden¹⁴. Doch Ende Juni mußte die Bindung des Baht an den Dollar aufgegeben werden. An den internationalen Finanzmärkten wertete die Währung innerhalb von nur zwei Wochen um etwa fünfzehn Prozent ab. Infolgedessen begannen die kreditgebenden Banken ihr Kapital auch aus anderen asiatischen Ländern abzuziehen, woraufhin auch deren Währungen unter erheblichen Abwertungsdruck gerieten und bis Anfang September um etwa zwanzig Prozent abwerteten. Die Anleger sahen nun ihr in Asien investiertes Kapital in Gefahr und reagierten panisch. Alle versuchten in dieser Situation, möglichst die ersten zu sein, die ihr Kapital abzogen, da die ersten, die einen Markt verlassen, erwartungsgemäß am wenigsten verlieren. Damit aber verstärkten sie die Krise, der sie zu entfliehen versuchten.

In dieser zugespitzten Lage auf den Finanzmärkten griffen die Regierungen in den betroffenen Ländern und der IWF zu Maßnahmen, die das Vertrauen der internationalen Investoren weiter reduzierten: Der Premier Malaysias, Mohamed Mahathir, machte das internationale Finanzkapital für die Krise verantwortlich und drohte ein Verbot des Handels mit Devisen an. Korea versuchte im Oktober und November erfolglos, den Wechselkurs des Won zu stabilisieren, und der IWF veranlaßte die asiatischen Länder zu einer Konsolidierung ihrer Haushalte, einer Anhebung der Zinssätze und einer restriktiven Geldpolitik. Diese Maßnahmen sollten das Vertrauen in die Währungen wiederherstellen, doch die Austeritätspolitik reduzierte die Wachstumserwartungen der ausländischen Anleger und verschärfte die Kapitalflucht aus den asiatischen Märkten¹⁵.

Als Gründe für den Ausbruch der Krise werden entsprechend der weitgehend geteilten Auffassung die Kombination aus Leistungsbilanzdefiziten (= Nettokapitalimporten), Kapitalverkehrsfreiheit und festen Wechselkursen genannt¹⁶. Allerdings wählten viele Entwicklungsländer nicht nur in

13 Vgl. Dani Rodrik, *Understanding Economic Policy Reform*, in: *Journal of Economic Literature*, 34 (1997), S. 9.

14 Es ist nicht unumstritten, die Krise als Markt Korrektur zu interpretieren. Doch diese fällt angesichts niedriger Inflationsraten und ausgeglichener Staatshaushalte zu drastisch aus. Vgl. Jeffrey Sachs/Steve Radet, *The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects*, *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington, D. C. 1998, S. 1–90.

15 Vgl. Steven Radalet/Jeffrey Sachs, *The Onset of the East Asian Financial Crisis*, NBER working paper 6680 (1998).

16 Vgl. Markus Diehl/Rainer Schweickert, *Currency Crisis: Is Asia different?*, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1998.

Südostasien gerade diese Kombination, da jede einzelne dieser Politiken vorteilhaft zu sein scheint: *Nettokapitalimporte* sind attraktiv, weil die Abhängigkeit von der nationalen Sparquote entfällt. Entwicklungsländer können deshalb durch Kapitalimporte ihre Investitionen über die nationale Sparquote heben und die Industrialisierung auf diese Weise forcieren. *Feste Wechselkurse* scheinen aus zwei, allerdings konkurrierenden Gründen günstig: Entwicklungsländer mit einem Leistungsbilanzdefizit koppeln ihre Währung an die Währung, in der sie ihre Kapitalimporte tätigen, in der Regel an den Dollar. Dies erscheint deshalb vorteilhaft, weil den ausländischen Vermögensbesitzern auf diese Weise kein oder ein nur geringes Wechselkursrisiko suggeriert wird. Auf diese Weise läßt sich die Risikoprämie senken und eine entwicklungspolitisch willkommene Senkung der Zinssätze erreichen¹⁷. Entwicklungsländer mit einem Leistungsbilanzüberschuß koppeln ihre Währung dagegen bevorzugt an die Währung ihrer Hauptabsatzmärkte. Dadurch lassen sich wechselkursbedingte Störungen der internationalen Konkurrenzfähigkeit vermeiden. Doch feste Wechselkurse sind für Entwicklungsländer schwer zu verteidigen: Sobald die inländische Inflationsrate oberhalb der Inflationsrate der Referenzwährung oder des Währungskorbes liegt, wertet das Entwicklungsland real auf (nominal bleiben die Austauschrelationen natürlich gleich). Dies verschlechtert nicht nur die Konkurrenzfähigkeit der einheimischen Unternehmen. Eine dauerhafte Überbewertung gefährdet auch das Vertrauen der ausländischen Gläubiger in die Solvenz des verschuldeten Entwicklungslandes beziehungsweise der dort ansässigen kreditnehmenden Unternehmen.

Bis zum Ausbruch der Asienkrise war man davon ausgegangen, daß die Entwicklungsländer durch eine solide, Defizite vermeidende Fiskalpolitik ihre Inflationsraten niedrig halten und die festen Austauschverhältnisse zu ihren Leitwährungen verteidigen können. Die Krise verdeutlicht nun, daß dies nicht notwendigerweise ausreichend sein muß. Problematisch ist nämlich auch, daß die Länder der Währungen, in denen die Kredite aufgenommen wurden, nicht mit den Hauptabsatzmärkten der Entwicklungsländer identisch sind. Die

17 Vgl. Michael Frenkel, *Recent Balance of Payments Crises in East Asia*, in: Lukas Menkhoff/Beate Reszat (Hrsg.), *Asian Financial Markets: Structure, Policy Issues and Prospects*, Baden-Baden 1998. Die Zunahme der ausländischen Verbindlichkeiten setzte bereits Ende 1993 ein und nicht erst, nachdem der IWF und die westlichen Gläubiger einen Bail-Out in der mexikanischen Pesokrise beschlossen hatten.

asiatischen Staaten verschuldeten sich in Dollar und koppelten deshalb ihre Währungen nahezu perfekt an die amerikanische Währung. Da sie jedoch einen großen Teil ihres Handels mit Japan abwickelten und in direkter Exportkonkurrenz mit China standen, das seine Währung aber nicht an den Dollar gekoppelt hatte, waren sie anfällig gegenüber Wechselkursschwankungen auf den internationalen Devisenmärkten: Sobald der Dollar gegenüber anderen Währungen aufwertete, machten die daran gekoppelten Währungen diese Aufwertung mit. Für die südostasiatischen Währungen bedeutete dies letztlich eine Aufwertung gegenüber dem japanischen Yen und dem chinesischen Yuan. Dadurch aber verschlechterte sich die Wettbewerbssituation der südostasiatischen Länder. Die Aufwertung wird letztlich für den Rückgang des Exportwachstums im Jahr 1997 mitverantwortlich gemacht.

Die Beibehaltung der Wechselkursbindung gilt unter den Beobachtern deshalb als schwerer politischer Fehler. Diese These verdient jedoch einen zweiten Blick: Eine stärkere Bindung ihrer Währungen an den Yen¹⁸, die Aufgabe der Wechselkursbindung oder der Übergang zu floatenden Kursen hätte die Aufwertung gegenüber wichtigen Konkurrenzwährungen zwar verhindert, doch zugleich eine Abwertung gegenüber dem Dollar bedeutet, in dem diese Länder verschuldet waren. Dadurch hätten die Zinssätze steigen müssen, und es wäre voraussichtlich zu einem Rückgang der Kapitalimporte gekommen. Ob die Krise auf diese Weise wirklich verhindert oder vielleicht nur hinausgezögert worden wäre, ist unbekannt. Es erscheint aber nicht unwahrscheinlich, daß eine Abwertung der asiatischen Währungen gegenüber dem Dollar das Vertrauen der Kreditgeber in die Rückzahlungsfähigkeit ihrer Kreditnehmer und damit in die Stabilität ihrer Kredite ebenfalls ruiniert und vermutlich auch in einer Flucht aus den asiatischen Märkten geendet hätte. Die Regierungen standen angesichts dessen offenkundig vor einem Dilemma. Vor der Wahl zwischen zwei Fehlern haben sie sich für einen entschieden. Den eigentlichen, tatsächlichen Fehler haben sie aber Jahre zuvor begangen, als sie der zunehmenden ausländischen Kreditaufnahme ihrer Banken keinen politischen Riegel vorschoben.

18 Die Überbewertung der südostasiatischen Währung hat die Frage nach dem besten Wechselkurssystem für Entwicklungsländer aktualisiert. Vgl. Takatoshi Ito/Ejii Ogawa/Yuri Sasaki, *How did the Dollar Peg fail in Asia?*, NBER working paper 6729 (1998); The Economist Intelligence Unit, EIU's latest, December 23, 1998.

V. Die Diskussion der regulativen Konsequenzen der Finanzkrise

Auch wenn die Asienkrise letztlich durch eine Kombination verschiedener Faktoren hervorgerufen wurde, verlor die weltmarktorientierte Entwicklungsstrategie der asiatischen Länder in Folge der Krise an Attraktivität. Die Gründe, die nach Einschätzung der liberalen Beobachter das vergleichsweise hohe Wirtschaftswachstum in Asien (mit-) verursachten, galten plötzlich auch als Ursache der wirtschafts- und finanzpolitischen Probleme Südostasiens. Vor allem die hohen Kapitalimporte gerieten als krisenauslösendes Element in die Kritik. Seit dem offenen Ausbruch der Asienkrise erscheint die gezielte Einschränkung der weltwirtschaftlichen Integration durch Kapitalverkehrskontrollen deshalb nicht länger als zwangsläufig ineffiziente wirtschaftspolitische Maßnahme. Folglich kann es auch nur auf den ersten Blick verwundern, daß unter den entschiedensten Verfechtern von Kapitalverkehrskontrollen für kurzfristige Kredite auch bekannte und anerkannte *Mainstream-Ökonomen* wie Jagdish Bhagwati¹⁹, Paul Krugman, Martin Feldstein, Jeffrey Sachs, Dani Rodrik und der Chefvolkswirt der Weltbank, Joseph Stiglitz, zu finden sind. Paul Krugman faßt die Position der Befürworter von Beschränkungen des kurzfristigen Kapitalverkehrs in einer Weise zusammen, die ein längeres Zitat rechtfertigt: „Zweifellos wird die Asienkrise zu einer Verbesserung der Finanzmarktregulierung führen; andere Länder werden die Fehler der asiatischen Staaten nicht wiederholen. Aber sie werden andere Fehler machen, und früher oder später werden wir eine andere Krise bekommen. Dies ist möglicherweise der Preis, den man für einen globalen Kapitalmarkt zahlen muß. Aber ist es der Preis wert, bezahlt zu werden? Immerhin gibt es eine Alternative: Restriktionen auf Kapitalbewegungen, vor allem Beschränkungen des Rechts der Inländer, sich im Ausland mit kurzfristigen Krediten zu verschulden. Offensichtlich beinhaltet diese Alternative Nachteile: Wie alle Versuche von Regierungen, die Märkte einzuschränken, sind solche Restriktionen teuer, ineffektiv oder beides. Sie werden einige wohlfahrtssteigernde wirtschaftliche Transaktionen verhindern, sie bedeuten einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, und sie werden zu einigen cleveren und manchmal erfolg-

reichen Vermeidungsstrategien führen. Letztlich würden Restriktionen das Risiko einer Krise bestenfalls reduzieren und nicht beseitigen, schließlich gibt es einfach zu viele Dinge in einer Wirtschaft, die schiefgehen können. Doch diese Nachteile müssen mit den Kosten einer Finanzmarktpanik verglichen werden.“²⁰

Da bislang aber keine empirischen Untersuchungen über die Auswirkungen von Kapitalverkehrskontrollen auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Stabilität wirtschaftlicher Entwicklung vorliegen, ist es nur wenig verwunderlich, daß den Befürwortern von Kapitalverkehrskontrollen entschieden widersprochen wurde. Der amerikanische Notenbankpräsident Alan Greenspan führt gegen eine Wiedereinführung von Kapitalverkehrskontrollen an, daß die Asienkrise durch ineffiziente Institutionen, durch die enge und teilweise familiäre Verbindung von Politik und Banken (Indonesien, Malaysia) und durch den in den besonders stark betroffenen Ländern vorherrschenden Klüngel bei der Kreditvergabe hervorgerufen wurde. Die internationalen Anleger und die internationalen Finanzmärkte spricht er dagegen weitgehend frei. Erst nachdem eine Vertrauenskrise der internationalen Kapitalanleger entstanden sei, so Greenspan, hätte sich die Möglichkeit, Kredite kurzfristig zu kündigen und das Kapital von einem auf den nächsten Tag abzuziehen, negativ ausgewirkt. Mit anderen Worten: Das eigentliche Problem stelle nicht die hohe weltwirtschaftliche Integration und der Abbau der Kapitalverkehrskontrollen der asiatischen Länder dar, sondern die Kombination aus Politikversagen und ineffizienten Institutionen. Greenspan folgert, daß die betroffenen Länder möglichst schnell amerikanische Standards in ihr Bankwesen übernehmen und ihre Finanzmärkte liberalisieren sollten. Darüber hinaus sollten die Regierungen die für effiziente Kapitalanlagen notwendige Transparenz auf den Finanzmärkten sicherstellen²¹. Unter diesen Bedingungen seien Kapitalverkehrskontrollen verzichtbar.

Die Asienkrise hat die Aufmerksamkeit aber zugleich auf diejenigen Länder gelenkt, die sich derzeit unbehelligt von Finanzkrisen stabil entwickeln. Auf dieser Suche nach wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die das Risiko einer Finanzkrise einzudämmen versprechen, werden immer wieder die

19 Vgl. Jagdish Bhagwati, *The Capital Myth: The Difference between Trade in Widgets and Dollars*, in: *Foreign Affairs*, 77 (1998), S. 7–12.

20 Paul Krugman, *Start taking the Prozac*, in: *Financial Times* vom 9. 4. 1998, S. 26 (eigene Übersetzung).

21 Vgl. Gerard Baker, *Greenspan urges Reform of Asian Economies: Governments must abandon Central Role*, in: *Financial Times* vom 3. 12. 1997, S. 1.

Beispiele Chiles und Taiwans hervorgehoben. In beiden Ländern ist es der Politik auf unterschiedliche Weise gelungen, einen stabilen und krisenfreien Entwicklungsprozeß zu gewährleisten.

Chile wird immer dann genannt, wenn die Befürworter von Kapitalverkehrskontrollen auf deren stabilisierende Wirkung verweisen²². Auch für Chile als eines der Länder Südamerikas, die bereits in den siebziger Jahren eine Öffnung der Finanzmärkte versuchten, endete dieser Versuch in einer Verschuldungskrise, die durch ein dauerhaftes Haushaltsdefizit und eine hohe Inflationsrate verursacht wurde. Anders als in Argentinien wurde der marktwirtschaftlich-liberale Kurs in Chile jedoch nicht abgebrochen, obwohl das Land eine Beschränkung für kurzfristige Kapitalimporte einführte. Der Erfolg dieser Maßnahme scheint der Regierung bislang recht zu geben. Das Risiko einer Finanzkrise ist derzeit gering, und die Wachstumsraten fallen bei einer vergleichsweise stabilen Entwicklung recht hoch aus.

Taiwan dagegen ist bereits deshalb bemerkenswert, weil das Land – neben China – von der Asienkrise wenig in Mitleidenschaft gezogen wurde. Der Hauptgrund wird darin vermutet, daß Taiwan nahezu jährlich einen Leistungsbilanzüberschuß erzielt und auf diese Weise hohe Währungsreserven akkumuliert hat²³. Das Land benötigt deshalb keine Kapitalimporte und ist nur wenig anfällig für spekulative Attacken, zumal die eigene Währung durch Devisenmarktinterventionen jederzeit gestützt werden könnte.

Diese beiden Sonderwege in der makroökonomischen Stabilisierung unter der Bedingung außenwirtschaftlicher Öffnung scheinen zu zeigen, daß es nicht nur *einen* erfolgreichen Weg der Krisenvermeidung gibt. Der Erfolg der beiden Länder besteht in einer geringen Abhängigkeit von (kurzfristigen) Kapitalimporten, die auf unterschiedliche Weise erreicht wird. Es darf jedoch auch nicht übersehen werden, daß beide Politiken auf einem solide finanzierten Staatshaushalt beruhen. Dies lenkt die Aufmerksamkeit weg von der Frage des richtigen Ausmaßes der weltwirtschaftlichen Öffnung im Entwicklungsprozeß und hin zu der Bedeutung einer umfassenden wirtschaftspolitischen Strategie, in der außenwirtschaftliche Öffnung an eine solide Wirtschaftspolitik gebunden ist.

22 Vgl. Beate Reszat, Asian Financial Markets' Prospects – Attempt at a Synthesis, in: L. Menkhoff/B. Reszat (Anm. 17), S. 368.

23 Vgl. Malcolm H. Dunn/Eric S. Soong, Structures, Policy Issues and Prospects of Taiwan's Financial Markets, in: ebd., S. 166.

VI. Die Politische Ökonomie offener Finanzmärkte im Entwicklungsprozeß

Die entwicklungspolitischen Konsequenzen der Asienkrise sind komplizierter als die simple Forderung einer Wiedereinführung von Kapitalverkehrskontrollen zum Ausdruck bringt. Entwicklungserfolge resultieren aus einem Mix unterschiedlicher politischer Maßnahmen, die jeweils nur im Gesamtzusammenhang bewertet werden können. Die Änderung einzelner wirtschaftspolitischer Maßnahmen kann die wirtschaftliche Entwicklung fördern und stabilisieren – sie muß jedoch nicht. In der Transformationsforschung hat deshalb die Diskussion der besten Reformreihenfolge einen bedeutenden Stellenwert erlangt. In dieser Diskussion standen sich die Befürworter eines Big Bang, das heißt möglichst frühzeitiger und möglichst umfassender Reformen, und die Befürworter von graduellen, schrittweisen Reformen gegenüber. Diese Diskussion sickert erst langsam in die entwicklungspolitischen Zirkel ein. Doch die hier geschilderten Fälle vollständig gescheiterter (wie in Argentinien und Brasilien) beziehungsweise halb gescheiterter Reformen (wie in Südostasien) betonen die Bedeutung, welche die Terminierung und Sequentialisierung der Reformschritte auch für den Entwicklungsprozeß besitzen.

Beispielsweise hat der argentinische Entwicklungsweg deutlich gemacht, daß der Abbau der Kapitalverkehrskontrollen und die damit verbundene Integration in die internationalen Finanzmärkte erst nach einer erfolgreichen wirtschaftspolitischen Konsolidierung erfolgen sollte. Eine solche Konsolidierung setzt zumindest die Reduzierung der nationalen Inflationsrate auf das Inflationsniveau der Industriestaaten und den Verzicht auf Haushaltsdefizite voraus. Beide Maßnahmen sind kurzfristig schmerzhaft und führen voraussichtlich zu einer Reduzierung des Wirtschaftswachstums. Doch angesichts der Alternative eines permanenten Kampfes gegen eine drohende Kapitalflucht erscheinen diese Politiken als das geringere Übel.

Die Asienkrise betont dagegen, daß Entwicklung im wesentlichen als Folge der Verbesserung der nationalen Wirtschaftsleistung betrachtet werden muß. Mit geliehenem Geld kann man nur eine geliehene Entwicklung erzielen. Dies gilt zumindest für die Finanzierung von Investitionen durch Kredite. Andererseits gibt es deutliche Hinweise darauf, daß langfristiger Kapitalverkehr, also

Direktinvestitionen, die Entwicklung eher fördern. Während die Liberalisierung des kurzfristigen Kapitalverkehrs also nur graduell vorgenommen werden sollte, sprechen gute Gründe für einen schnelleren und weiter reichenden Abbau von Marktzugangshemmnissen für ausländische Unternehmen. Korea etwa hätte seine Abhängigkeit von ausländischen Krediten durch eine Erleichterung der Investitionen ausländischer Unternehmen und einen freien Handel der Aktien einheimischer Unternehmen reduzieren können. Dies hätte es dem Land vermutlich erspart, seine Unternehmen während der Krise für nur wenig Geld an ausländische Investoren verkaufen zu müssen.

Von großer Bedeutung erscheint auch die Regulierung der Finanzmärkte und die Zulassung ausländischer Banken. Vor dem Ausbruch der Asienkrise war es ausländischen Banken praktisch unmöglich, eine Lizenz für die Ansiedlung einer Tochter in einem asiatischen Land außer in Hongkong und Singapur sowie den Off-Shore-Finanzplätzen zu bekommen. Nur geschützt durch diese Marktabstottung und eine praktisch nichtexistente Bankaufsicht war es den eng mit der Regierung verbundenen Banken möglich, Kreditvergabe nicht an Effizienzkriterien, sondern an politischen Opportunitäten auszurichten. Erst wenn die asiatischen Banken auf ihren Heimatmärkten der ausländischen Konkurrenz ausgesetzt werden, können sie sich Vetternwirtschaft und klientelistische Kreditvergabepraktiken nicht länger leisten.

Die derzeit vergleichsweise stabilen Länder verdeutlichen zudem, daß Leistungsbilanzüberschüsse und die Akkumulation hoher Reserven zu einer Stabilisierung der nationalen Währung führen, ohne daß Kapitalverkehrskontrollen nötig werden. Die Asienkrise machte besonders auf die langfristige Unvereinbarkeit von Leistungsbilanzdefiziten und festen Wechselkursen aufmerksam. Länder, die – aus welchen Gründen auch immer –

keine dauerhaften Leistungsbilanzüberschüsse erwirtschaften können, sollten deshalb auf eine Bindung ihrer Währung an eine internationale Reservewährung verzichten oder ihre Währungen regelmäßig und frühzeitig abwerten.

All diese zuletzt genannten wirtschaftspolitischen Maßnahmen führen voraussichtlich zu einer Reduzierung der kurzfristigen Kapitalimporte und damit auch zu einer Erhöhung des inländischen Zinsniveaus. Sie senken deshalb das Wirtschaftswachstum. Allerdings fallen die Kosten langsameren Wachstums vermutlich geringer aus als die Kosten einer spekulativen Attacke auf die nationale Währung.

Falls eine Finanzkrise trotz der Versuche, eine stabilere Entwicklung zu gewährleisten, nicht abgewendet werden kann, könnte die frühzeitige Einführung von Kapitalexportkontrollen verhindern, daß es zu einer panikartigen Flucht der Anleger kommt. Ein solcher unpopulärer Eingriff ist im Vergleich mit einem Crash selbst für die Kreditgeber die günstigere Alternative. Letztlich scheint es ebenfalls notwendig zu sein, die international operierenden Anleger – stärker als bislang geschehen – für die Risiken ihrer Anlageentscheidungen haftbar zu machen. Zwar ist ein Verzicht auf ein Bail-Out der betroffenen Banken und Anleger kurzfristig teuer, weil er zu einer Destabilisierung der internationalen Finanzmärkte führen kann. Doch die Einführung solider Finanzmarktregulierungen und die Schaffung transparenter Anlagebedingungen in den Entwicklungsländern sind nur dann durchsetzbar, wenn Länder mit zweifelhaften Finanzmarktinstitutionen einen deutlichen Risikoaufschlag zahlen müssen. Die Banken werden dieses Risiko an die Kreditnehmer weitergeben, falls sie davon ausgehen müssen, die ‚schlechten Risiken‘ nicht auf den IWF und die westlichen Staaten abwälzen zu können.

Konsequenzen des globalen Bevölkerungswachstums für die internationale Politik

Die Weltbevölkerung belief sich im Jahre 7000 v. Chr. auf schätzungsweise 10 Mio. Menschen¹, im Jahre 4500 v. Chr. auf 20 Mio., im Jahre 2050 v. Chr. auf 40 Mio., im Jahre 1000 v. Chr. auf 80 Mio. und bei Christi Geburt auf 160 Mio. Im Jahre 1700 n. Chr. waren es 600 Mio., im Jahre 1900 1,6 Mrd. und 2,5 Mrd. im Jahre 1950². Der letztgenannte Zuwachs von 2,5 Mrd. wurde danach bereits bis zum Jahre 1987 wieder erreicht, das heißt innerhalb von lediglich 37 Jahren! Derzeit nimmt die Weltbevölkerung jährlich um 80–90 Mio. Menschen zu.

I. Generelle Anmerkungen zur demographischen Problematik und Statistik

Die Bevölkerungsentwicklung vollzieht sich nicht *linear* (d. h. mit demselben absoluten Zuwachs pro Jahr), sondern *exponentiell* (d. h. mit einem bestimmten relativen Zuwachs pro Jahr). Dabei haben wir es nur mit jährlichen Zuwachsraten in der Größenordnung zwischen null und drei Prozent zu tun, und diese haben in den meisten Ländern (und für die Welt insgesamt) seit einiger Zeit eine *fallende* Tendenz. Die gegenwärtige globale Bevölkerungsentwicklung, die maßgeblich von den Entwicklungsländern geprägt wird, läßt sich vereinfacht auf folgende Formel bringen: Es gibt wesentlich mehr Geburten als Todesfälle; die durchschnittliche Geburtenrate sinkt zwar, aber die Sterberate sinkt ebenfalls; es wachsen immer mehr Frauen nach, die relativ (je Frau) zwar tendenziell weniger, in der absoluten Gesamtsumme

1 Der vorliegende Beitrag basiert auf zwei Vorarbeiten des Verfassers: Bevölkerungswachstum. Folgerungen für die internationale Politik, Ebenhausen (Stiftung Wissenschaft und Politik) 1997; Konsequenzen des Bevölkerungswachstums in Lateinamerika, Ebenhausen (Stiftung Wissenschaft und Politik) 1999 (i. Dr.).

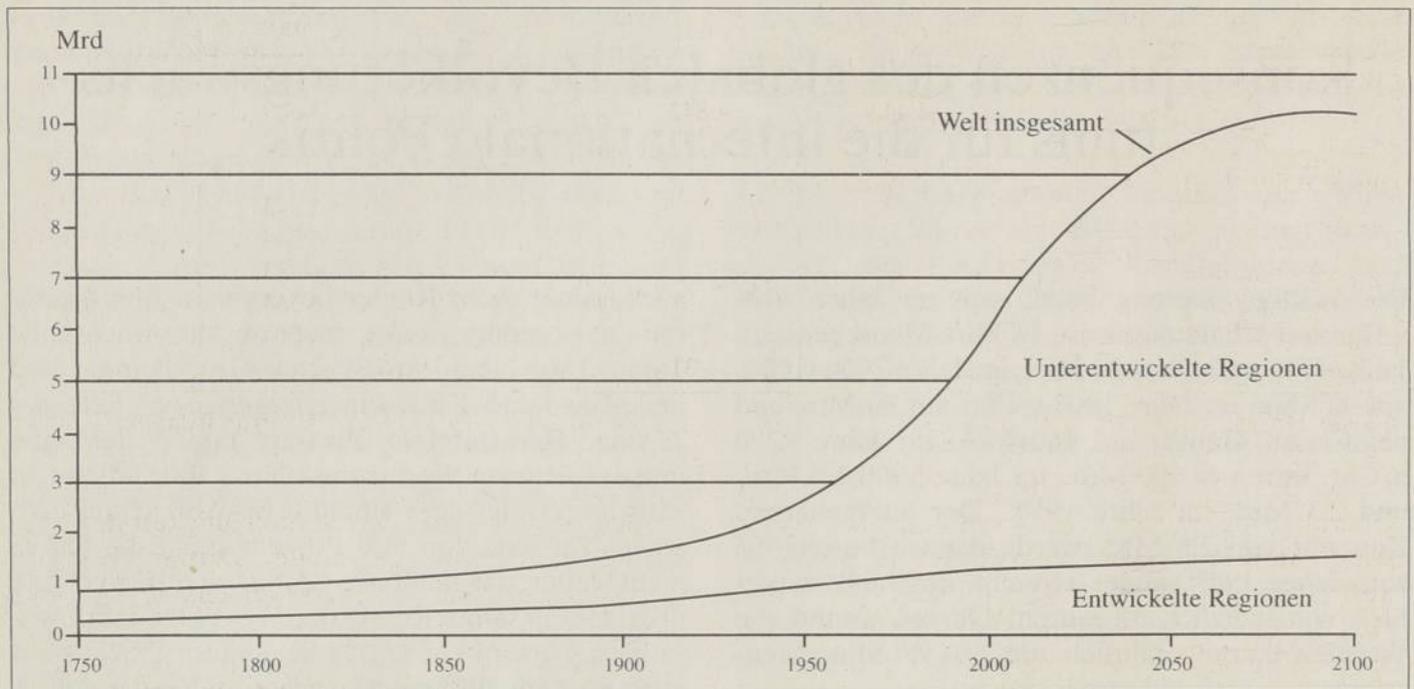
2 Vgl. Brockhaus Enzyklopädie, Mannheim 1967, S. 654; Fischer Weltalmanach, Frankfurt 1985, S. 682; Council on Environment Quality Department of State (Hrsg.), The Global 2000 Report to the President, Bd. 1, Washington 1980, S. 9.

aber immer mehr Kinder bekommen. Zum besseren Verständnis denke man an die wachsende Summe aus einem investierten Grundkapital und den Zins- und Zinseszinserträgen *trotz fallender* Zinsen. Bei stabilem Zinssatz ergibt sich eine immer steilere Wachstumskurve. Bei fallendem Zinssatz erfolgt eine allmähliche Abflachung. Ab einem Zinssatz von null Prozent steigt die Kurve nicht weiter, das heißt, sie geht in eine Waagrechte über. Der gesamte Kursverlauf bei fallendem Zinssatz erinnert an ein schräg liegendes „S“. So sieht auch eine Bevölkerungskurve bei fallenden jährlichen Zuwachsraten aus. Für das globale Bevölkerungswachstum wird geschätzt, daß die Wachstumsgrenze (also Null-Prozent-Wachstum) in rund 100 Jahren bei einer Gesamtbevölkerung zwischen zehn und 14 Mrd. erreicht wird.

In den Entwicklungsländern leben ca. drei Viertel der Weltbevölkerung, und diese sind für rund 90 Prozent des globalen Bevölkerungszuwachses (von gegenwärtig jährlich ca. 80–90 Mio. Menschen) verantwortlich. Die Bevölkerung der Entwicklungsländer wird sich innerhalb der kommenden 50 Jahre annähernd verdoppeln. Ihr Anteil an der Weltbevölkerung, der im Jahre 1995 knapp 80 Prozent betrug, wird bis zum Jahre 2050 auf knapp 90 Prozent steigen. In absoluten Zahlen bedeutet dies einen Bevölkerungszuwachs von 3,8 Mrd. Um diese Zahl angemessen einzuschätzen, sei erwähnt, daß sie mehr als doppelt so groß ist wie diejenige der gesamten Weltbevölkerung im Jahre 1900.

Global gesehen, befinden wir uns zur Zeit in einer Phase dramatischen Wachstums, und zwar trotz durchschnittlich *fallender* Fertilitäts- und Zuwachsraten. Dieses basiert maßgeblich auf dem sogenannten *Bevölkerungsmomentum* bzw. *der Trägheit des Bevölkerungswachstums* als Folge eines „jungen“ Altersprofils der Bevölkerungspyramide. Das heißt: In Bevölkerungen mit einem hohen Anteil an Jugendlichen, also mit einer vergleichsweise flachen Bevölkerungspyramide, gibt es mehr Frauen im gebärfähigen Alter als in einer „überalterten“ Bevölkerung. Obwohl die Fertilität durchschnittlich (je Frau) zurückgeht, werden insgesamt mehr Kinder geboren, weil es eben mehr Frauen im gebärfähigen Alter gibt. Dadurch ent-

Schaubild: Das globale Bevölkerungswachstum, 1750–2100



Quelle: Thomas W. Merrick u. a., *World Population in Transition*, in: *Population Bulletin*, 42 (1986) 2, Schaubild 1, S. 4; entnommen aus: *The World Resources Institute/The International Institute for Environment and Development* (Hrsg.), *World Resources 1988/89*, New York 1988, S. 16.

steht ein lawinenartiger Effekt, den wir weltweit gerade erleben. Zur Zeit lebt die größte jugendliche Generation der gesamten Menschheitsgeschichte. Erst wenn die Fertilität auf das „Ersatzniveau“ gefallen ist, wird sich die Bevölkerung (auf einem hohen Niveau) stabilisieren. In einigen Industrieländern nimmt sie bekanntlich sogar wieder ab.

Es gibt zahlreiche Faktoren, die das Bevölkerungswachstum beeinflussen. Die wichtigsten sind folgende: medizinische und hygienische Fortschritte, Armut, eine geburtenfördernde bzw. geburtenhemmende Politik, Familienplanung unter Verwendung kontrazeptiver Mittel sowie gesellschaftliche Normen und Werte (religiöse Gebote, „Machismo“, Überbetonung der Mutterschaft, „Sohnespräferenz“, familiäre Leitbilder).

II. Die Veränderung sicherheitspolitischer Gewichte

Bevölkerungsgröße ist eine – selbstverständlich nicht die einzige – Komponente von Macht³. Tendenziell haben Staaten mit großer Bevölkerung mehr Macht als Staaten mit kleiner Bevölkerung,

³ Vgl. Sam C. Sarkesian, *The Demographic Component of Strategy*, in: *Survival*, 31 (1989) 6, S. 557.

insbesondere wenn es ersteren gelingt, ihre „Bevölkerungsressource“ optimal für die technologische und wirtschaftliche Entwicklung sowie für die Rüstung zu nutzen⁴. Auf diese Weise kann in einigen Entwicklungsländern eine demographische „Masse“ mit erheblichen Konsequenzen für die bisherigen sicherheitspolitischen Gewichtungen zwischen der nördlichen und südlichen Hemisphäre entstehen.

Das Bevölkerungswachstum wird die Hierarchie des internationalen Systems verändern. Im Jahre 2025 werden 16 Staaten mehr als 100 Mio. Einwohner haben; darunter werden sich lediglich zwei hochentwickelte Industrieländer befinden (USA und Japan). Folgendes ist zu erwarten: Einige der bevölkerungsreichen Staaten werden den westlichen Einfluß in ihrer Region zunehmend zurückdrängen, verstärkt auf Prozesse der regionalen Integration Einfluß nehmen, zu relevanten wirtschaftlichen Partnern bzw. Konkurrenten der Industrieländer avancieren, größeres Gewicht in den internationalen Organisationen bekommen und einen globalen Mitgestaltungsanspruch erheben.

Die demographische Entwicklung in den Industrieländern verläuft langsam, stagniert, oder sie ist sogar rückläufig. Die Bevölkerung tendiert zur

⁴ Vgl. Gérard-François Dumont, *Démographie et géopolitique*, in: *Défense Nationale*, April 1993, S. 39 ff.; S. C. Sarkesian, ebd., S. 552.

Tabelle: Weltbevölkerungsprojektionen nach Regionen, 1995–2150 (Mio.)

	1995	2000	2050	2100	2150
<i>Welt</i>	5 692	6 114	9 578	10 958	11 401
Entwicklungsländer	4 448	4 842	8 222	9 589	10 013
Industrieländer	1 245	1 273	1 367	1 379	1 399
<i>nach Kontinenten</i>					
Afrika	719	821	1 999	2 643	2 827
Asien	3 443	3 703	5 638	6 289	6 509
Lateinamerika	475	512	804	883	906
Nordamerika	295	309	374	384	388
Europa	731	737	721	714	726
Ozeanien	29	31	42	45	46

Quelle: Herwig Birg, *Die Weltbevölkerung. Dynamik und Gefahren*, München 1996, S. 100 (Primärdaten: Weltbank 1994–1995, mittlere Variante).

Überalterung, was unter anderem einen sinkenden Anteil der Personen im Erwerbsalter sowie im wehrfähigen Alter impliziert. Das über viele Generationen aufgebaute Wohlstandsniveau wird dadurch möglicherweise gefährdet, und es stellt sich die Frage, inwieweit sich militärische Sicherheit vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung längerfristig über qualitative Optimierung gewährleisten läßt.

In den Entwicklungsländern erfolgt die demographische Entwicklung dagegen explosiv. Ihre Bevölkerungspyramide ist vergleichsweise flach, das heißt der Anteil an Kindern und Jugendlichen ist besonders groß. Dadurch werden die Entwicklungsprobleme zwar verschärft; dennoch können erhebliche – auch militärische – Potentiale durch Ressourcenkonzentration mobilisiert werden. Das Dilemma „geburtenschwacher Jahrgänge“ gibt es dort nicht. Wir haben es mit einer Entwicklung zu tun, die Chesnais auf die Formel gebracht hat: „explosion des pauvres et implosion des riches“⁵. Gleichzeitig findet eine Aufrüstung des Südens statt, denn immer mehr Entwicklungsländer sind in der Lage, moderne Rüstungsgüter entweder zu importieren oder selbst herzustellen. Auch die weltweite Verbreitung der in den Industrieländern entwickelten Ziviltechnologie ermöglicht den Aufbau von Kapazitäten in den Entwicklungsländern, die dem Rüstungssektor zugute kommen können. Die Bemühungen der Industrieländer, die Länder der Dritten Welt zu entwickeln und sie mittels Technologie- und Rüstungstransfer sicherheitspolitisch zu stabilisieren, könnten also auch unerwünschte Effekte

haben⁶. Gleichzeitig nimmt die Fähigkeit der Industrieländer, in der sogenannten Dritten Welt militärisch zu intervenieren, aus verschiedenen Gründen ab.

Die Idee der „einen Welt“ ist eine positive und anzustrebende Utopie. Solange diese jedoch nicht realisiert werden kann, gilt es, sich auf gegenläufige Entwicklungen einzustellen, so etwa auch auf eine Verschärfung des Nord-Süd-Konflikts. Dieser wird durch verschiedene Faktoren begünstigt, zum Beispiel durch Interessenkollisionen im Zuge der fortschreitenden Globalisierung, anhaltende Unterentwicklung kombiniert mit großem Bevölkerungsdruck, Konkurrenz um knappe Ressourcen, Rüstungsproliferation, autoritäre Regime mit aggressiver Außenpolitik sowie Konflikte im Zusammenhang mit Migrationen⁷.

In den Industrieländern leben nur rund 25 Prozent und in den NATO-Staaten nur rund zehn Prozent der Weltbevölkerung, mit abnehmender Tendenz⁸. Chesnais spricht von der „déseuropéanisation du monde“⁹. Der globale sicherheitspolitische Ordnungsanspruch der Westmächte wird immer mehr in Frage gestellt, wobei der demographische Faktor von erheblicher Bedeutung ist¹⁰. Für die angestrebte „eine Welt“ hat dies weitreichende Konsequenzen, denn falls sie tatsächlich entstehen sollte,

6 Vgl. S. C. Sarkesian (Anm. 3), S. 561.

7 Vgl. ebd., S. 560; Martin Neuffer, *Die Erde wächst nicht mit*, München 1982, S. 16.

8 Vgl. Friedrich Korkisch, *Die demographische Explosion der dritten Welt – Konfliktpotential des 21. Jahrhunderts*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 27 (1989) 5, S. 421.

9 J.-C. Chesnais (Anm. 5), S. 431.

10 „Finally, demographic patterns and their relation to national power affect not only the strategies for strengthening the state internally, but also the ability of the state to project its power externally. If the strategy of major powers is intended to have a global reach, then the questions raised in this study are surely critical in shaping the strategic agenda“ (S. C. Sarkesian [Anm. 3], S. 561).

5 Jean-Claude Chesnais, *Nord/Sud: Le face-a-face démographique*, in: *Politique Internationale*, (Herbst 1995) 69, S. 424. Birg spricht von „ökonomischen Riesen bzw. demographischen Zwergen und umgekehrt“; *Riesen und Zwerge*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* vom 18. 12. 1996, S. 16.

würde sie wohl kaum nach den westlichen Interessen und Werten strukturiert werden.

III. Migrationen und Minderheiten: Die Ausdehnung der Dritten Welt nach Norden

Als Folge des starken Wachstums der Weltbevölkerung wird der Migrationsdruck der armen auf die reichen Länder immer spürbarer. Unter außen- und sicherheitspolitischer Perspektive sind nachstehende Aspekte von Belang:

*Beeinträchtigung der nationalen Einheit und kulturellen Identität*¹¹: Große Migrationsströme produzieren große Minderheiten, und diese assimilieren sich in der Regel schlecht, wenn sie aus einem extrem andersartigen soziokulturellen Umfeld stammen. So wie gelegentlich von der „Lateinamerikanisierung und Asiatisierung“ Nordamerikas gesprochen wird, so ist auch die Rede von der „africanisation et islamisation de l'Europe“¹².

Die Zugehörigkeit zu einer Nation wird immer weniger über die „ethnische“ Dimension definiert und auf die formale Staatsbürgerschaft reduziert. Gleichwohl bleibt die ethnische Identität der einzelnen Zuwanderergruppen häufig erhalten, und deren demographisches sowie politisches Gewicht wächst. Wenn Zuwanderer aus einem sehr andersartigen soziokulturellen Milieu stammen und sich nicht assimilieren wollen bzw. können, besteht die Tendenz zur Herausbildung von Subkulturen und Ghettos, welche die nationale Einheit und die kulturelle Identität des jeweiligen „Staatsvolks“ beeinträchtigen können. Statt eines „melting pot“ entsteht dann eine segmentierte multikulturelle Gesellschaft, in der ethnische Zugehörigkeit und soziale Schicht häufig miteinander korrelieren (*ethnoclass*). Dies kann zu erheblichen Spannungen und Konflikten führen, zum Teil mit einer entsprechenden außenpolitischen Resonanz.

*Beeinflussung der Außen- und Sicherheitspolitik*¹³: Die Existenz großer ethnischer Minderheiten kann die Politik eines Landes zu deren Herkunftsländern beeinflussen und die außen- sowie sicherheitspolitischen Optionen erheblich einschränken¹⁴.

11 Vgl. G.-F. Dumont (Anm. 4), S. 40 f.

12 J.-C. Chesnais (Anm. 5), S. 433.

13 Vgl. G.-F. Dumont (Anm. 4), S. 45 f.

14 Vgl. S. C. Sarkesian (Anm. 3), S. 555; Peter Lösche, Pazifische Alternative? Pazifische Orientierung der Vereinigten Staaten und neuer Regionalismus in Amerika, in: Vierteljahresberichte, (1987) 108, S. 107 ff.

Import von Problemen und Konflikten: Die Zielländer von Migrationen ‚importieren‘ häufig Probleme und Spannungen aus den Herkunftsländern¹⁵, zum Beispiel organisierte Kriminalität oder politische Konflikte, die auf ihrem Territorium ausgetragen werden, wobei die große Liberalität westlicher Gesellschaften extensiv in Anspruch genommen wird. Bekanntlich reicht dies bis zum offenen Terrorismus. Die Überforderung der Integrationsfähigkeit der einheimischen Bevölkerung – womöglich in Kombination mit der Integrationsunwilligkeit bzw. -unfähigkeit der zugewanderten Minderheit¹⁶ – kann Spannungen und fremdenfeindliche Handlungen begünstigen, welche in Konflikt mit den Grundwerten westlicher Gesellschaften stehen, vom außenpolitischen Schaden ganz abgesehen („Ausländerfeindlichkeit“)¹⁷. Darüber hinaus können ethnische Minderheiten außenpolitische Beziehungen belasten, wenn das betreffende Gastland die Opposition des außenpolitischen „Partners“ beherbergt, gleichgültig, ob zu diesem befreundete Beziehungen bestehen oder nicht.

Neue Reibungsflächen zwischen Nord und Süd: Immer häufiger wird Migration als politisches Druckmittel eingesetzt. Manche Staaten lassen es sich honorieren, wenn sie ihre Staatsbürger „zurücknehmen“. Das in den westlichen Ländern garantierte politische Asyl mag in Zukunft von Despoten auf der ganzen Welt als Erpressungsinstrument benutzt werden, da sie jederzeit nicht nur „Wirtschaftsflüchtlinge“, sondern „echte“ politische Flüchtlinge produzieren können, zu deren Aufnahme sich die westlichen Länder qua Verfassung verpflichtet haben.

IV. Gefährdung regionaler Stabilität: wachsende Bevölkerung, anhaltende Unterentwicklung

Das explosive Bevölkerungswachstum – namentlich in der Dritten Welt – läßt wenig Hoffnung, daß die anhaltende Unterentwicklung zügig überwunden werden kann. Möglicherweise werden sich

15 Vgl. F. Korkisch (Anm. 8), S. 422.

16 Vgl. ebd., S. 421; G.-F. Dumont (Anm. 4), S. 45 f.

17 Dies ist übrigens die Position der französischen Regierung. Staatspräsident Jacques Chirac hat im Streit um die Verschärfung der Ausländerpolitik vor Naivität gewarnt und betont, „eine lasche und unklare Ausländerpolitik würde nur Fremdenhaß schüren“ (Jacques Chirac, Fremdenhaß durch lasche Ausländerpolitik, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 4. 3. 1997, S. 6); vgl. S. C. Sarkesian (Anm. 3), S. 558.

die Lebensbedingungen für die unteren Schichten sogar noch verschlechtern. Ein besonderes Problem stellt die sogenannte *Jugendlast* dar, das heißt die Schwierigkeit, die stark nachwachsenden jungen Generationen sozioökonomisch befriedigend zu integrieren.

Die chaotische *Verstädterung* schafft zusätzliche Probleme. Abgesehen von der Überforderung der Verwaltung zeigt sich, daß die ärmere Bevölkerung proportional schneller wächst als die reicheren Schichten. Die Slums dehnen sich am schnellsten aus. Die Bevölkerungsentwicklung beeinträchtigt aber nicht nur die kollektive Lebensqualität; sie gefährdet auch die *Ernährungssicherung*¹⁸, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die noch vorhandenen Landreserven gehen allmählich zur Neige. Gleichzeitig werden große landwirtschaftliche Flächen durch fehlerhafte bzw. übermäßige Nutzung degradiert und zerstört.
- Die globale Klimaänderung könnte sich für die Landwirtschaft in vielen Staaten katastrophal auswirken.
- Die Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion kann nicht endlos fortgesetzt werden. Darüber hinaus erfordert sie viel Kapital, das in zahlreichen Entwicklungsländern nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung steht.
- Die zunehmende Verknappung von Süßwasser setzt der landwirtschaftlichen Expansion Grenzen.
- Die wichtigsten Erfindungen im Bereich der landwirtschaftlichen Produktion wurden bereits gemacht. Die „Innovationsrendite“ wird immer geringer. Heute geht es nur noch um vergleichsweise geringe Steigerungen, die einen hohen Aufwand erfordern¹⁹:

18 Vgl. Paul Ehrlich/Anne Ehrlich, *The Population Explosion*, London 1990, S. 66 ff.; Friedrich Korkisch, *Das Welt-ernährungsproblem als Keim künftiger Krisen*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 31 (1993) 4, S. 296–305.

19 Vgl. Lester Brown, *Die Wissenschaft schreibt Fragezeichen*, in: *Politische Ökologie*, 12 (1994) 38, S. 8. Dort finden sich einige anschauliche Beispiele. Daß die Gentechnologie der Schlüssel zur Ernährungssicherung ist, wird allgemein bezweifelt, weil auch ihre „Innovationsrendite“ vermutlich wesentlich geringer sein wird als der steigende Bedarf: „With biotechnology neither providing nor promising any dramatic breakthrough in raising yields, there is little hope for restoring rapid growth in food output“ (Lester Brown/Hal Kane, *Full House: Reassessing the Earth's Population Carrying Capacity*, Washington [Worldwatch Institute] 1995; Zusammenfassung in: <http://www.worldwatch.org/pubs/ea/fh.html>).

- Die während der ersten Entwicklungsdekaden zu beobachtende Tendenz, daß die Nahrungsmittelproduktion mindestens so schnell wuchs wie die Bevölkerung, läßt sich nicht auf Dauer aufrechterhalten. Der „Knick“ ist bereits erfolgt²⁰.

- Es ist umstritten, ob es unter optimalen Bedingungen möglich wäre, ausreichende Nahrungsmittel für zehn Mrd. Menschen – oder mehr – zu erzeugen und zu verteilen²¹. Selbst wenn dies bejaht würde, wäre das eine ziemlich weltfremde Option, denn die Bedingungen sind eben nicht optimal, und sie werden sich auch in Zukunft vermutlich nicht optimal gestalten lassen. Schon heute, das heißt mit „nur“ sechs Mrd. Menschen, ist es nicht möglich, alle zufriedenstellend zu ernähren. Viele Länder sind längst nicht mehr in der Lage, die Grundversorgung ihrer Bevölkerung sicherzustellen²² und werden angesichts unzureichender Importkapazität mehr und mehr zu internationalen Fürsorgeempfängern (wodurch ihre landwirtschaftliche Produktion zusätzlich geschädigt wird). Zur Zeit leidet ca. eine Mrd. Menschen an Hunger, und eine weitere Milliarde ist unterernährt²³.

Bezüglich der *Gefährdung der politischen Stabilität* in den Entwicklungsländern ist daran zu erinnern, daß es Minderheitenprobleme nicht nur in den Industrieländern gibt. In vielen Entwicklungsländern enthalten sie ein brisantes Konfliktpotential, das durch anhaltendes Bevölkerungswachstum

20 Vgl. L. Brown, ebd., S. 9; P. Ehrlich/A. Ehrlich (Anm. 18), S. 68. Seit 1978 wächst die Bevölkerung in 50 Entwicklungsländern rascher als die Agrarproduktion; vgl. Rainer Münz/Ralf Ulrich, *Bevölkerungswachstum: ein globales Problem*, in: Peter J. Opitz (Hrsg.), *Weltprobleme*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1995, S. 55. Zur Tatsache, daß auch der Fischfang mit dem Bevölkerungswachstum nicht mithalten kann, vgl. P. Ehrlich/A. Ehrlich (Anm. 18), S. 85.

21 Vgl. M. Neuffer (Anm. 7), S. 16 und S. 80f; Robert S. Kates, *Population, Technology, and the Human Environment: A Thread through Time*, in: *Daedalus*, 125 (Sommer 1996) 3, S. 43–71; P. Ehrlich/A. Ehrlich (Anm. 18), S. 20 und S. 67; Ryukichi Imai, *Can the Earth Sustain Ten Billion People?*, Tokyo (Institute for International Policy Studies), Juli 1996 (IIPS Policy Paper, No. 163 E); Walter Schug, *Zum Hungern verurteilt?*, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V./Deutsche Stiftung Weltbevölkerung, *Weltbevölkerung und Entwicklung*, S. 62–65; *Die Erde kann uns nicht mehr ernähren*, in: *FAZ* vom 17. 1. 1994, S. 13 (es geht darin um den 11. Bericht „Zur Lage der Welt“ des World Watch Institute).

22 Vgl. F. Korkisch (Anm. 8), S. 420; P. Ehrlich/A. Ehrlich (Anm. 18), S. 69 ff.; Stiftung *Entwicklung und Frieden* (Hrsg.), *Entwicklung, Kulturen, Frieden: Visionen für eine neue Weltordnung*, Bonn 1996, S. 74.

23 Vgl. P. Ehrlich/A. Ehrlich (Anm. 18), S. 67; L. Brown (Anm. 19), S. 11; L. Brown/H. Kane (Anm. 19), S. 3.

und Verschiebungen der Größenverhältnisse zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen zusätzlich verschärft wird²⁴.

Die *nachholende* – geschweige denn die *nachhaltige* (sustainable) – Entwicklung ist für viele Dritt-welt-Staaten wohl nicht sehr realistisch. Statt dessen werden „... entire regions in Africa and Asia ... probably decline into a state of limbo and violence ...“²⁵. Angesichts der zunehmenden weltweiten Vernetzung beeinträchtigen anomische Entwicklungen in der Dritten Welt auch die Interessen und die Sicherheit der Industrieländer²⁶.

V. Ökologische Sicherheit: Zunahme umweltbedingter Konflikte

Unser Planet wird als Folge des Bevölkerungswachstums und vielfältiger Varianten der Milieuschädigung in dreierlei Hinsicht übernutzt, nämlich in bezug auf die Verfügbarkeit an Ressourcen (darunter auch Süßwasser und Land), die Regenerationsfähigkeit der Biosphäre sowie die Qualität der Atmosphäre. Zwar werden zur Zeit rund drei Viertel der globalen Umweltprobleme durch die Industrieländer verursacht, aber die Entwicklungsländer „holen auf“ und werden in absehbarer Zeit selber das Gros dieser Probleme verursachen; dies allerdings nicht pro Kopf, sondern insgesamt, nämlich aufgrund ihrer großen Bevölkerung²⁷.

Die weltweiten Umweltprobleme sind letztlich das Ergebnis einer globalen Fehlentwicklung, die darin besteht, daß sich die Menschen demographisch und ökonomisch so verhalten, als wäre die Ressourcenverfügbarkeit und die ökologische Belastbarkeit unseres Planeten unendlich. Dieser Fehlschluß ist zwar allgemein bekannt, doch die Art und Weise, wie sich die Interessen vieler Menschen kollektiv organisieren, steht adäquaten Lösungen bislang entgegen. Es ist allerdings fraglich, ob es überhaupt einen Königsweg gibt. Das heißt: Man muß wohl damit rechnen, daß die weltweite Umweltzerstörung und Ressourcenplünderung trotz aller Anstrengungen im Bereich der

internationalen Umweltpolitik nicht gestoppt werden können und daß man sich mit Teilerfolgen zufrieden geben muß. Da sich die internationale Staatengemeinschaft bereits heute als unfähig erweist, das Prinzip der Nachhaltigkeit weltweit verbindlich durchzusetzen, ist nicht zu erwarten, daß dies im Falle einer Verdoppelung der Weltbevölkerung innerhalb der nächsten 100 Jahre gelingen könnte. Damit sind Konflikte vorprogrammiert.

Ökologisch verursachte bzw. mitverursachte Konflikte von sicherheitspolitischer Relevanz sind zwar noch nicht sehr häufig, aber man muß damit rechnen, daß sie aufgrund der begrenzten Effizienz der internationalen Umweltpolitik in Zukunft an Zahl und Brisanz zunehmen werden. Die Nutzung *teilbarer kollektiver Güter* wird dann zu einem Problem, wenn deren verfügbare Menge kleiner ist als die Ansprüche aller potentiellen Nutzer. Dies kann sowohl bei nichterneuerbaren²⁸ wie bei erneuerbaren Ressourcen der Fall sein²⁹. Bei ersteren ist die auf unserem Planeten vorhandene Gesamtmenge endlich, auch wenn laufend (noch) neue Lagerstätten entdeckt werden. Die Kombination von weltweitem Wirtschaftswachstum und dem dramatischen Anstieg der Weltbevölkerung beschleunigt die Verknappung besonders jener Güter, die nicht überall verfügbar sind, aber überall gebraucht werden. Bezüglich der teilbaren kollektiven Güter spielt vor allem *Erdöl* eine entscheidende Rolle, namentlich im Hinblick auf die politische Stabilität der wichtigsten Förderländer bzw. -regionen (Naher Osten, insbesondere Saudi-Arabien als das bedeutendste Förderland mit hoher Förderelastizität). Versorgungsengpässe gibt es auf dem Weltmarkt zwar (noch) nicht, aber die (relativ stabilen) Weltmarktpreise sind für viele Entwicklungsländer schon jetzt schwer zu bezahlen. Sie sind auch nicht in der Lage, die Preise von der Nachfrageseite her zu beeinflussen. Was das absehbare Ende des „Erdöl-Zeitalters“ sicherheitspolitisch bedeutet, läßt sich heute noch nicht übersehen.

Eine enge Verbindung zwischen Ressourcenverknappung und internationalen Konflikten besteht auch im Falle von *Wasser* (Süßwasser), das in vielen Regionen allmählich knapp wird³⁰. Dies beruht

24 Vgl. Nicholas Eberstadt, *Population Change and National Security*, in: *Foreign Affairs*, Sommer 1991, S. 119 ff.; F. Korkisch (Anm. 8), S. 421.

25 Michael Stürmer, *Mass Migration: The Context of International Security*, in: Horst Siebert (Hrsg.), *Migration: A Challenge for Europe*, Tübingen 1993, S. 36.

26 Vgl. S. C. Sarkesian (Anm. 3), S. 561.

27 Vgl. Manfred Wöhlcke, *Umweltzerstörung in der Dritten Welt*, München 1987.

28 Damit ist gemeint: Die betreffenden Ressourcen mögen zwar in erdgeschichtlichen Dimensionen zunehmen, aber nicht in Zeiträumen unseres politischen Horizonts.

29 Vgl. Thomas F. Homer-Dixon, *Environmental Scarcities and Violent Conflict. Evidence from Cases*, in: *International Security*, 19 (1994) 1, S. 6 f und 40.

30 Vgl. Günther Bächler u. a., *Gewaltkonflikte, Sicherheitspolitik und Kooperation vor dem Hintergrund der welt-*

auf folgenden Faktoren, die jeweils spezifisch gemischt sind: wachsender Bedarf aufgrund von wirtschaftlicher Entwicklung und demographischem Wachstum; zunehmende Nutzungseinschränkung aufgrund von Verschmutzung und toxischer Belastung³¹; Verringerung der Niederschlagsmengen; schwerwiegende Eingriffe in die regionale Vegetation; Nutzung von Grundwasser über dessen Regenerierfähigkeit hinaus; Verbrauch von nicht erneuerbaren, fossilen Wasserreservoirs³²; Versalzung von Grund- und Flußwasser als Folge der Erhöhung des Meeresspiegels sowie der Zunahme extremer Wetterlagen (mit der Folge u. a. von Sturmfluten).

Viele Länder müssen Wasser (über grenzüberschreitende Flüsse bzw. Grundwasser) „importieren“, weil ihr Bedarf höher ist als die eigenen, erneuerbaren Wasserressourcen³³. Auf der ganzen Erde gibt es 214 internationale Fluß- und Seebekken³⁴. Bei vielen sind Wasserentnahme, Wasserregulierung und Wasserverschmutzung umstritten. In einigen Regionen zeichnen sich Spannungen mit ernstzunehmender sicherheitspolitischer Dimension ab³⁵.

Auch um *Acker- und Weideland* gibt es Konflikte von sicherheitspolitischer Relevanz, und diese werden sich in Zukunft wahrscheinlich verschärfen. Die Veränderung des globalen Wettergeschehens kann große Regionen in Mitleidenschaft ziehen, zum Beispiel durch die Verschiebung der Vegetationszonen (vor allem die Ausdehnung der Wüsten) sowie durch die zerstörerische Wirkung extremer Wetterlagen (Orkane, Sturmfluten und lange Dürreperioden). Gleichzeitig wird Acker- und Weideland durch fehlerhafte bzw. übermä-

weiten Umweltzerstörung (Studie im Auftrag der Projektstelle UNCED des Deutschen Naturschutzringes und des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland), Bonn o. J., S. 8 ff.

31 Dieser lebenswichtige Rohstoff wird ja nicht nur als Trink- und Brauchwasser, sondern auch als billige Entsorgungsmöglichkeit genutzt.

32 Vgl. Günther Bächler, *Umweltzerstörung: Krieg oder Kooperation?*, Münster 1993, S. 54 ff.

33 Vgl. Peter H. Gleick, *Water and Conflict. Fresh Water Resources and International Security*, in: *International Security*, 18 (1993) 1, S. 100.

34 Vgl. Christian Glatzl, *Wasser – Konfliktstoff der Zukunft*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 31 (1993) 3, S. 309.

35 Vgl. Michael Elliott, *The Global Politics of Water*, in: *The American Enterprise*, 2 (Sept./Okt. 1991) 5, S. 26–35; G. Bächler (Anm. 32), S. 50 ff.; T. F. Homer-Dixon (Anm. 29), S. 10 ff.; ders., *On the Threshold. Environment Changes as Causes of Acute Conflict*, in: *International Security*, 16 (1991) 2, S. 107 ff.; Chr. Glatzl, ebd.; P. H. Gleick (Anm. 33); Neville Brown, *Ecology and World Security*, in: *The World Today*, 48 (1992) 3, S. 52.

ßige Nutzung in großem Umfang verschlechtert. Darüber hinaus dürften viele Küstenregionen als Folge der Erhöhung des Meeresspiegels auf lange Sicht überflutet werden. Währenddessen nimmt die Bevölkerung weiter zu. Auch wenn die dadurch verursachten Konflikte zunächst vor allem innerstaatlich ausgetragen werden, könnten sie eine relevante internationale Dimension bekommen.

Im Falle der *nichtteilbaren kollektiven Güter* gibt es zwar auch Nutzungskonflikte – besonders bezüglich der *Atmosphäre* und der sogenannten *Senken* (Reservoirs für die Absorption von Schadstoffen) –, sie werden aber kaum zu sicherheitspolitisch relevanten Szenarien führen, weil Verursacher und Opfer nicht klar zu trennen und politisch entsprechend zu organisieren sind. Es gibt Hauptverursacher (Industrieländer) und Hauptopfer (Entwicklungsländer). Zu letzteren ist allerdings anzumerken, daß sie ihrer eigenen umweltpolitischen Verantwortung im Rahmen des Zumutbaren nicht ausreichend nachkommen. Sie nutzen die ökologische Bringschuld der Industrieländer für eine Neuauflage des Nord-Süd-Konflikts. Dieser könnte sich verschärfen und andere Nord-Süd-Probleme eskalieren lassen, sobald die Konsequenzen der globalen Umweltkrise sichtbar und spürbarer werden.

Die *Fischbestände der Weltmeere* gelten als „global commons“ und werden übernutzt. Akute Fischereikonflikte in küstennahen Gewässern³⁶, wie sie bisher schon existieren, wird es vermutlich auch in Zukunft geben, und sie werden sich aufgrund der zunehmenden Konkurrenz bei gleichzeitig schrumpfenden Beständen aller Voraussicht nach verschärfen. Jedoch gilt auch hier – ähnlich wie bei anderen ökologischen Konflikten –, daß sie sich kaum zu einem akuten sicherheitspolitischen Problem entwickeln werden, solange nicht andere relevante Konfliktfaktoren hinzukommen.

Schwer einzuschätzen ist die langfristige sicherheitspolitische Bedeutung *indirekter Effekte* der ökologischen Degradierung, unter denen insbesondere massenhafte, *umweltbedingte Migrationen* hervorzuheben sind. Umweltflüchtlinge³⁷ sind Opfer sozialer und politischer Verteilungskonflikte um die knapper werdenden Ressourcen.

36 Vgl. G. Bächler (Anm. 32), S. 46 f. Ein echter „Fischereikrieg“ um die Fischbestände auf hoher See darf wohl als äußerst unwahrscheinlich angesehen werden.

37 Vgl. Manfred Wöhlcke, *Umweltflüchtlinge*, München 1992.

Aber sie sind nicht nur Opfer solcher Konflikte, sie können auch selbst Ursachen anderer Konflikte sein: „Conflicts create refugees, but refugees can also create conflicts.“³⁸ Dies könnte zu einer Gefährdung der internationalen Sicherheit führen, zum Beispiel unter folgenden Begleitumständen: Invasion bewaffneter Migranten; Gefährdung der politischen Stabilität, Überforderung der wirtschaftlichen und sozialen Leistungsfähigkeit sowie Bedrohung der gesellschaftlich dominanten Werte im Aufnahmeland; Formierung von politischer Opposition gegen das eigene Herkunftsland³⁹.

Die Verschärfung aller Probleme und Konflikte – auch ethnischer Auseinandersetzungen⁴⁰ – aufgrund von Umweltzerstörung und Ressourcenverknappung kann zur *Erosion staatlicher Strukturen und zur Etablierung von Regimen führen, die sich nach innen autoritär und nach außen aggressiv verhalten*⁴¹. Dadurch könnte nicht nur die regionale Stabilität gefährdet, sondern auch das Nord-Süd-Verhältnis belastet werden. Für eine größere Konfliktbereitschaft der Entwicklungsländer im Rahmen des ökologischen Nord-Süd-Konflikts gibt es im übrigen einige gute Argumente⁴², die sich leicht emotionalisieren und instrumentalisieren lassen.

38 Myron Weiner, Security, Stability, and International Migration, in: Sean M. Lynn-Jones/Steven E. Miller (Hrsg.), Global Dangers. Changing Dimensions of International Security, Cambridge, Mass.–London 1995, S. 198. Beispiele finden sich in G. Bächler u. a. (Anm. 30), S. 36 ff., und T. F. Homer-Dixon (Anm. 29), S. 107 ff.

39 Vgl. M. Weiner, ebd., S. 125 ff.; G. Bächler (Anm. 32), S. 51 ff.

40 Vgl. T. F. Homer-Dixon (Anm. 29), S. 6 f.

41 Vgl. Günther Bächler, Umweltkriege als „höchstes Stadium“ der menschlichen Zivilisation?, in: Egon Bahr/Dieter S. Lutz (Hrsg.), Unsere gemeinsame Zukunft – Globale Herausforderungen, Baden-Baden 1994/95, S. 45 ff.; Günther Bächler, Konflikt und Kooperation im Lichte globaler humanökologischer Transformation, Zürich (Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse) 1993, S. 28; Hildegard Bedarff, Ökologische Konflikte und ökologische Sicherheit als Aufgabenstellung für die EU, in: Susanne Ott/Reinhardt Rummel (Hrsg.), Mehr Einfluß der EU in der internationalen Umweltpolitik?, unveröffentl. Manuskript, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1996, S. 42.

42 Diese werden allerdings überzogen und in einer solchen Art vorgebracht, daß sie von der Eigenverantwortung der Entwicklungsländer für die sozusagen hausgemachte Unterentwicklung und Umweltzerstörung ablenken. Der „ökologische Nord-Süd-Konflikt“ ist die plakative Vereinfachung einer komplizierten Diskussion. Man darf in diesem Zusammenhang insbesondere die ehemaligen (und noch bestehenden) sozialistischen Staaten nicht vergessen. Vgl. Manfred Wöhlcke, Der ökologische Nord-Süd-Konflikt, München 1993, S. 11.

VI. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

- Trotz aller direkten wie indirekten Maßnahmen, die geeignet sind, das globale Bevölkerungswachstum zu dämpfen, ist davon auszugehen, daß innerhalb der kommenden 50 Jahre fast zehn Mrd. Menschen auf der Erde leben werden.
- Es ist bekannt, was „eigentlich“ unternommen werden müßte, um das demographische Wachstum stärker und energischer als bisher zu dämpfen und seine negativen Konsequenzen möglichst gut zu bewältigen. Es ist allerdings unrealistisch anzunehmen, dies alles könne in einer so kurzen Zeitspanne geschehen, daß die Bevölkerungsproblematik an Brisanz verliert. In dieser Hinsicht waren auch die bisherigen Weltbevölkerungskonferenzen wenig hilfreich.
- Die Verfolgung von *Lösungsstrategien* ist nicht *alternativ*, sondern *komplementär* zur Verfolgung von *Anpassungsstrategien* an eine voraussehbare (negative) Entwicklung zu verstehen.
- Die westliche *Außenpolitik* wird in Zukunft mehr Entschlossenheit und Durchsetzungskraft benötigen, wenn sie ihrem internationalen Gestaltungsanspruch gerecht werden will. In einer Welt, die durch ein starkes Innovations- und Wohlstandsgefälle sowie einen regional sehr unausgewogenen demographischen Prozeß mit konfliktreichen, zum Teil anomischen Tendenzen gekennzeichnet ist, werden sich die ordnungspolitischen Spielräume verengen.
- Die westliche *Sicherheitspolitik* muß davon ausgehen, daß sich die sicherheitspolitischen Gewichte im Zuge der laufenden demographischen Entwicklung verschieben werden. Sie wird sich zunehmend mit der Frage konfrontiert sehen, wie *quantitative* Einschränkungen auf Dauer *qualitativ* kompensiert werden können. Es gilt, sich darauf einzustellen, daß zukünftige Gefährdungen westlicher Sicherheit zunehmend „aus dem Süden“ kommen werden, und zwar namentlich aus den bevölkerungsreichen Staaten.
- Das Bevölkerungswachstum wird den *Migrationsdruck* in Richtung Industrieländer verstärken. Auch wenn es nicht den in den westlichen Industrieländern vorherrschenden liberalen Grundsätzen entsprechen mag, sollte die Ent-

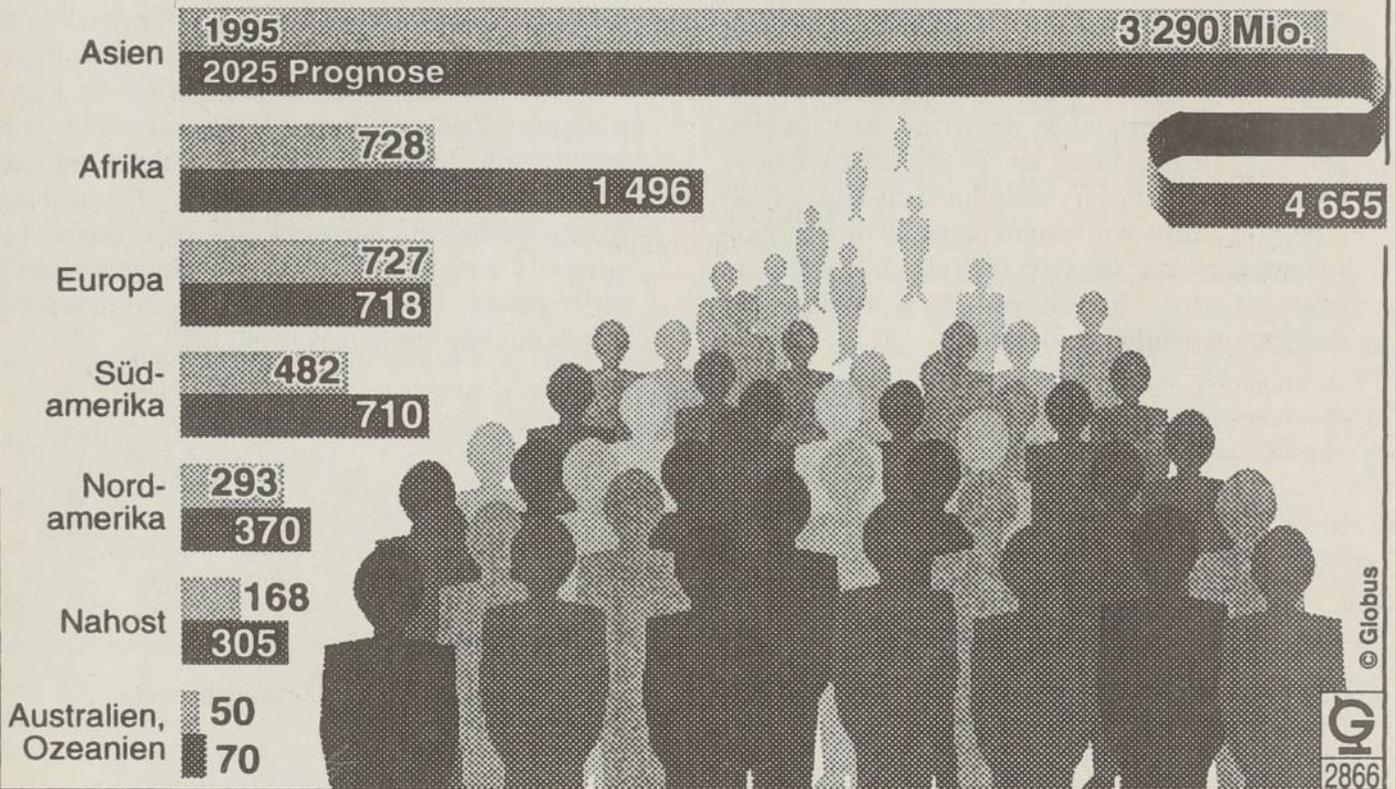
wicklung in Richtung multikultureller Gesellschaften nicht ohne Skepsis betrachtet werden.

- Das Bevölkerungswachstum wird zu einer stärkeren Beanspruchung der Umwelt und der Ressourcen führen. Diesbezüglich ist insbesondere die *Umweltpolitik* der Industrieländer im Sinne der „Ökologisierung der Industriegesellschaft“ gefordert, aber derartige Anstrengungen werden auf Dauer von begrenzter Wirkung bleiben, solange der wirtschaftlich-technologische Fortschritt von einem explosiven Bevölkerungswachstum in den Entwicklungsländern begleitet wird. Umweltbedingte Konflikte werden voraussichtlich zunehmen.

- Die westliche *Entwicklungspolitik* ist sicherlich kein hinreichendes Instrument, um die Dritte Welt zügig zu entwickeln. Insofern liefert sie auch keinen relevanten Beitrag zur Dämpfung des Bevölkerungswachstums „über den Umweg“ der gesellschaftlichen Entwicklung. Aus der demographischen Problematik ergeben sich für die Entwicklungspolitik in kurz- und mittelfristiger Perspektive vor allem folgende Aufgaben: Förderung geburtenhemmender Maßnahmen, Sicherung der Ernährung, Kontrolle der Stadtentwicklung und Intensivierung des transnationalen Entwicklungsdialogs – insbesondere über die negativen Konsequenzen des demographischen Wachstums.

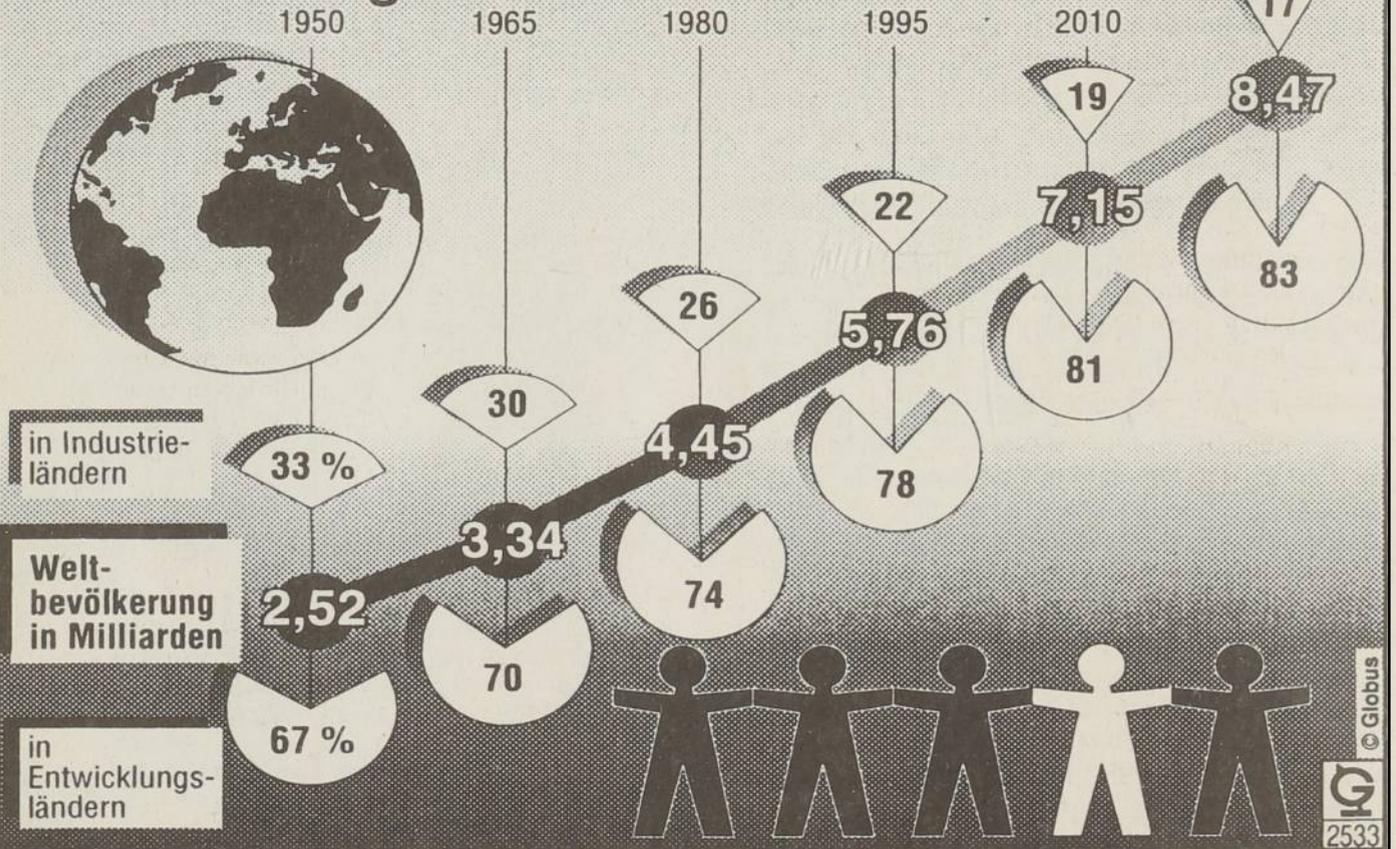
Das Wachstum der Menschheit

Bevölkerung in Millionen



Die Verteilung der Menschheit

Prognose 2025



El-Shagi El-Shagi: Entwicklung durch „Industriepolitik“?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/99, S. 3–11

Vielfach wird eine aktive „Industriepolitik“, die auf Marktlenkung abstellt, als der richtige Weg zur Überwindung der Unterentwicklung angesehen. Vertreter dieser Position weisen in diesem Zusammenhang auf die Entwicklungserfolge ostasiatischer Länder hin, die einer solchen Politik zu verdanken sein sollen. Die betreffenden Autoren versuchen dementsprechend, die Voraussetzungen und Mechanismen für die Realisierung dieser Industriepolitik herauszuarbeiten, um Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit dieses Entwicklungsweges beurteilen zu können.

Eine nähere Betrachtung, die auch den Erfahrungen aus der gegenwärtigen Krise in Ost- bzw. Südostasien Rechnung trägt, zeigt, daß die Erklärung der Erfolge der betreffenden Länder durch industriepolitische Interventionen fragwürdig ist. Und die Versuche einer Analyse der Voraussetzungen und Mechanismen für die Durchsetzung dieser Interventionen sind hinsichtlich der Bestimmung von Wegen zur Überwindung der Unterentwicklung wenig hilfreich.

Die betreffenden Länder verdanken ihre Entwicklungserfolge weniger industriepolitischen Interventionen und Lenkungsmaßnahmen als vielmehr ihrer verstärkten Marktorientierung und Bemühung um Integration in die Weltwirtschaft. Die betriebenen Interventionen und Lenkungsmaßnahmen gehören sogar zu den Faktoren, die die gegenwärtige Krise in der Region mit verursacht haben. Die Lehren, die sich für die Entwicklungspolitik aus den Erfahrungen dieser Länder ergeben, können nicht darin liegen, wie sie eine Lenkungspolitik erfolgreich gestalten und durchsetzen konnten. Sie liegen vielmehr in der Art und Weise, wie sie flexibel reagieren und die notwendigen Reformen nach Fehlentwicklungen bewerkstelligen konnten, sowie in dem (auch) durch sie untermauerten empirischen Beleg, daß der marktwirtschaftliche Entwicklungsweg durchaus auch für Entwicklungsländer bzw. allgemein relevant und erfolgversprechend ist.

Thomas Plümer/Evelyn Dietsche: Weltwirtschaftliche Öffnung im Entwicklungsprozeß: Wieviel Kapitalverkehrsfreiheit vertragen Entwicklungsländer?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/99, S. 12–20

Die Bedeutung der weltwirtschaftlichen Öffnung im Entwicklungsprozeß ist in den entwicklungspolitischen Theorien sehr unterschiedlich bewertet worden. Während die Dependenztheorie die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft als zentrales Industrialisierungshemmnis interpretierte, argumentierte die liberale Entwicklungstheorie, daß außenwirtschaftliche Offenheit wachstums- und entwicklungsfördernd wirke. Das offensichtliche Scheitern der ‚autozentrierten‘ Entwicklungspolitik in Lateinamerika und der Erfolg der weltmarktorientierten Entwicklung in Südostasien entschieden diese Debatte in den achtziger Jahren zugunsten der liberalen Entwicklungstheorien. Der sich Anfang der neunziger Jahre herauskristallisierende entwicklungspolitische Konsens räumte deshalb der Öffnung der Entwicklungsländer einen zentralen Stellenwert ein.

Doch der Ausbruch der Asienkrise stellt diesen Konsens, zumindest was die Finanzmärkte betrifft, in Frage. Zwar besteht weiterhin kaum ein Zweifel daran, daß eine exportorientierte Entwicklungspolitik einer importsubstituierenden vorzuziehen ist, doch die Wiedereinführung von Kapitalverkehrskontrollen zur Beschränkung der internationalen Finanzmärkte wird so heftig diskutiert wie selten zuvor. Die Befürworter von Kapitalverkehrskontrollen argumentieren, daß eine Begrenzung des Zugangs inländischer Wirtschaftssubjekte zu den internationalen Finanzmärkten zwar mit Einbußen an wirtschaftlicher Effizienz verbunden sei. Doch Kapitalverkehrskontrollen würden zu einer erheblichen Stabilisierung des Entwicklungsprozesses führen. Die Kritiker halten dagegen, daß Kapitalverkehrskontrollen nur für solche Länder notwendig seien, die auch ansonsten eine defizitäre Wirtschaftspolitik betrieben.

Dieser Beitrag diskutiert die in der noch jungen Debatte vertretenen Positionen und arbeitet die Dilemmata heraus, vor denen kapitalimportierende Entwicklungsländer angesichts der hoch integrierten internationalen Finanzmärkte derzeit stehen. Obwohl Kapitalverkehrskontrollen durchaus ein Mittel sein können, um die Auswirkungen der inhärenten Instabilität internationaler Finanzmärkte auf die Entwicklung eines Landes zu begrenzen, dürfen sie nicht isoliert von anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Entwicklungsländer betrachtet werden. Stattdessen sollte der zeitlichen Abfolge von Liberalisierungsmaßnahmen im Entwicklungsprozeß größere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Manfred Wöhlcke: Konsequenzen des globalen Bevölkerungswachstums für die internationale Politik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/99, S. 21–30.

Der vorliegende Beitrag bietet einschlägige Grundinformationen über die demographische Problematik und befaßt sich mit deren Konsequenzen für die internationale Politik. Folgende Punkte sind hervorzuheben: *Das Bevölkerungswachstum wird die derzeit geltende Hierarchie des internationalen Systems verändern.* Im Jahre 2025 werden in 16 Staaten mehr als 100 Mio. Menschen leben, davon sind 14 Entwicklungsländer. Besonders letztere werden den westlichen Einfluß in ihrer Region zunehmend zurückdrängen, verstärkt auf Prozesse der regionalen Integration Einfluß nehmen, zu relevanten wirtschaftlichen Partnern, aber auch Konkurrenten der Industrieländer avancieren, vermehrten Einfluß in den internationalen Organisationen anstreben und einen stärkeren internationalen Mitgestaltungsanspruch erheben.

Das Bevölkerungswachstum wird die internationalen sicherheitspolitischen Gewichte verändern. Bevölkerungsreiche Staaten – auch wenn sie vergleichsweise unterentwickelt sind – haben nicht die Rekrutierungsprobleme der demographisch „überalterten“ Industrieländer, sie können erhebliche Ressourcen im Rüstungs- und Technologiebereich mobilisieren und sind darüber hinaus in der Lage, Rüstungsgüter in großer Menge und von guter Qualität zu importieren.

Das Bevölkerungswachstum wird den Migrationsdruck verstärken. Nationale Einheit und kulturelle Identität verlieren dadurch an Bedeutung; mit einigen Minderheiten werden Probleme und Konflikte aus deren Herkunftsländern importiert; große Minderheiten wirken wie eine politische Lobby und beeinflussen die Außen- und Sicherheitspolitik; es können erhebliche Integrationsprobleme und ethnische Spannungen entstehen, zum Teil mit außenpolitischer Relevanz.

Das Bevölkerungswachstum wird die Überwindung der Unterentwicklung erschweren und konstruktiven politischen Verhältnissen entgegenwirken. Seitens des Westens wird es großer entwicklungs-, ordnungs- und nicht zuletzt sicherheitspolitischer Anstrengungen bedürfen, um auf solche Tendenzen angemessen zu reagieren.

Umweltbelastung und Ressourcennutzung werden durch das Bevölkerungswachstum intensiviert. Die möglichen Fortschritte in Richtung Ökologisierung der Industriegesellschaft verlieren durch das globale Bevölkerungswachstum an Relevanz, so daß viele ökologische Probleme aller Voraussicht nach nicht gelöst, sondern sich im Gegenteil noch verschärfen werden.