

Hartwig Hummel
Bastian Loges (Hrsg.)

Gestaltungen der Globalisierung

Festschrift für Ulrich Menzel

Gestaltungen der Globalisierung

Hartwig Hummel
Bastian Loges (Hrsg.)

Gestaltungen der Globalisierung

Festschrift für Ulrich Menzel

Budrich UniPress Ltd.
Opladen & Farmington Hills, MI 2009

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2009 Budrich UniPress, Opladen & Farmington Hills MI
www.budrich-unipress.de

ISBN 978-3-940755-29-2

eISBN 978-3-86388-431-4

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: disegno visuelle kommunikation, Wuppertal – www.disenjo.de
Herstellungsbetreuung: Walburga Fichtner, Köln
Druck: paper&tinta, Warschau
Printed in Europe

Inhalt

Einführung in den Band <i>Hartwig Hummel und Bastian Loges</i>	9
---	---

Ansatzpunkte zur Gestaltung der Globalisierung

Friedrich List erinnern – Globalisierung gestalten! <i>Dieter Senghaas</i>	17
Entwicklung jenseits von List, Staat und Teleologie <i>Reinhart Kößler</i>	37
Zwischen Handlungslogiken und Strukturwandel: Was ist heute „international“? <i>Mathias Albert und Lothar Brock</i>	51
Gerechtigkeit jenseits des Staates. Rechtfertigungsorientierte Diskurse in supranationalen Strukturen <i>Jürgen Neyer</i>	73

Soziale Gestaltungen der Globalisierung

Soziale Gestaltung der Globalisierung – Akteure und Herausforderungen <i>Eva Senghaas-Knobloch</i>	93
Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen – Eine Wirkungsanalyse <i>Brigitte Hamm</i>	117
„Globale Sozialpolitik statt Entwicklungshilfe“ – Menschenrechte, globale Zivilgesellschaft und die Kontrolle von „Risiken aus dem Süden“ <i>Wolfgang Hein</i>	137

Transnationale Gestaltungen der Globalisierung

- Was hat die Frauen- und Geschlechterforschung mit „Gestaltungen der Globalisierung“ zu tun? 161
Ulrike Vogel
- NGOs als zivilgesellschaftliche Entwicklungshelfer einer demokratischen Globalisierung – Zwischen Partizipation und Dienstleistung 179
Birgit Mangels-Voegt

Regionale und sektorale Gestaltungen der Globalisierung

- Lohnt es sich noch, in der Regionalliga zu spielen, wenn alle nur in die Champions League drängen? Gestaltungsoptionen im Lichte der Dialektik von Globalisierung und Regionalisierung 201
Klaus Lompe
- Transnationale Produktionsnetzwerke und verhandelte Zugeständnisse in der deutschen Automobilindustrie 221
Antje Blöcker
- Das Ende des „guten Hirten“? Anforderungen an Betriebsräte in der global agierenden Automobilindustrie – am Beispiel des Volkswagen-Konzerns 239
Mike Dauskardt und Herbert Oberbeck
- Das Offshore-Bankenwesen. Auf der Suche nach einer analytischen Kategorie für die (Zum-)Winkel der internationalen Finanzmärkte 261
Stephan Hessler

Nationalstaatliche Gestaltungen der Globalisierung

- Globalisierung der Bildung: Der Einfluss der PISA-Studien auf die deutsche Bildungspolitik 281
Sandra Augustin-Dittmann

How to Assess China's Current Development 299
Thomas Heberer

Die geordnete Staatenwelt. Zur Aussagekraft aktueller Governance-
Indizes als Entwicklungsindikatoren 315
Gerald Heere

Friedliche Gestaltungen der Globalisierung

War Powers – Der demokratische Frieden und die Rolle von
Parlamenten 337
Hartwig Hummel

The Responsibility to Protect – „Schutz“ als neue Norm in den
internationalen Beziehungen? 359
Bastian Loges

Encore

Vier Ängste und ein Halleluja. Oder: Warum auch die Große Koalition
bei der Lösung der politischen Grundlagenprobleme scheitern muss 383
Bernd Rebe

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 397

Einführung in den Band

Hartwig Hummel und Bastian Loges

Die weltwirtschaftlichen, weltpolitischen und weltgesellschaftlichen Veränderungen, die mit dem schillernden Begriff der Globalisierung bezeichnet werden, sind empirisch vielfach belegt worden (in Deutschland u.a. Albert et al. 1999; Beisheim et al. 1999). Heftige Kontroversen bestehen jedoch nach wie vor, wenn nach dem genauen Charakter der (ökonomischen) Globalisierung und ihren Konsequenzen gefragt wird und diskutiert wird, ob sie eher positiv oder eher negativ zu bewerten ist und ob es sich um einen unausweichlichen Sachzwang oder einen steuerbaren Prozess handelt.

Einer der Orte, an denen diese Debatten geführt werden, ist die sozialwissenschaftliche Globalisierungsforschung. Sie thematisiert bislang vor allem die Auswirkungen der ökonomischen Globalisierung – Orientierung auf Weltmarktproduktion, Vorrang für die Selbstregulierung der Märkte, privatwirtschaftliche Organisationsformen als institutionelle Leitbilder – auf die internationale Ordnung, das nationalstaatliche Regieren und die gesellschaftliche Organisation. Die ökonomische Globalisierung wurde dabei primär als Prämisse und Handlungsrahmen für wirtschaftliches, politisches und gesellschaftliches Handeln gesetzt. Der Prämissencharakter der Globalisierung zeigt sich prominent u.a. in der von Ulrich Beck angestoßenen Debatte über die „Zweite Moderne“. Sie unterstellt, dass die Radikalisierung der Prinzipien der „Ersten Moderne“ zu einer *irreversiblen* Globalität geführt habe, die die Zweite Moderne kennzeichne (Beck 1986, 1998).

Die Globalisierungsforschung trug in der Politikwissenschaft maßgeblich zur Abkehr von der bis dahin dominierenden nationalstaatszentrierten Sichtweise bei. An ihre Stelle trat das Konzept der Global Governance. Ernst-Otto Czempiel und James Rosenau, die das Konzept „Global Governance“ in die wissenschaftliche Debatte einführten (Czempiel/Rosenau 1990), fassten darunter zunächst rein *empirisch* die vielfältigen Formen der Kooperation und Regelung zwischen staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaft-

lichen Akteuren auf mehreren Ebenen (Hummel 2005). Sie begründeten damit eine Forschungsrichtung, die die ökonomische Globalisierung als Prämisse behandelt und empirisch nach Ausmaß, Effektivität und Legitimität solcher Regelungsformen fragt (Schirm 2006; Zürn 2008).

Die Arbeit der *Commission on Global Governance* der Vereinten Nationen inspirierte eine zweite Forschungsrichtung, indem sie den Begriff „Global Governance“ von einem empirischen zu einem *normativ-ontologischen* Konzept veränderte. Im Sinne der alten Frage nach der „guten“ Ordnung des Gemeinwesens ging es in der Forschung nun um die „besten“ Lösungen globaler Probleme. Diese zweite Forschungsrichtung legte zwar die Pluralität theoretischer Paradigmen und inhaltlicher Leitbilder für Global Governance offen. Sie nahm aber die ökonomische Globalisierung weiterhin als gesetzten Handlungsrahmen wahr (als Überblick Messner/Nuscheler 1997; 2003; Behrens 2005; Senghaas/Roth 2006).

Angestoßen durch die politische Globalisierungskritik von links und rechts (Leggewie 2003; Veltmeyer 2008) und verstärkt durch die Krise des globalisierten Finanzmarktkapitalismus (Huffs Schmid 2002; Altvater 2005) zeichnet sich ein erneuter Perspektivwechsel in der sozialwissenschaftlichen Debatte über die ökonomische Globalisierung ab. Stichworte in dieser Debatte sind beispielsweise die ökonomische Regionalisierung, der „neue“ Protektionismus, gesellschaftliche Aus- und Abgrenzungsprozesse und die Aufwertung der Staatlichkeit im Zuge neuer Sicherheitsdiskurse und der Regulierung von Wirtschaftskrisen (Menzel 1998, 2004). Vor diesem Hintergrund erscheint Globalisierung nun nicht mehr als unhintergebar Handlungsrahmen, sondern als begrenzte, einzuhegende oder aktiv zu gestaltende Entwicklung, jedenfalls als veränderbares Phänomen.

Die ersten beiden Fachdebatten zur Globalisierung unter den genannten Stichworten „Zweite Moderne“ und „Global Governance“ sind in Deutschland bereits intensiv aufgearbeitet. Darüber hinaus hat die im Dezember 1999 vom Deutschen Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ diese Debatten auch in die Politik transferiert (vgl. ihren Schlussbericht: Deutscher Bundestag 2002). Dagegen steht die systematische Auseinandersetzung mit aktiven Gestaltungen und Veränderungen der (ökonomischen) Globalisierung erst am Anfang. Sie ist Gegenstand dieses Sammelbandes.

Die Beiträge leuchten die unterschiedlichen Dimensionen der politischen und gesellschaftlichen Gestaltungen der Globalisierung empirisch aus und diskutieren ihre theoretische und politische Relevanz. Die Leitfragen lauten:

1. Welche *Handlungsspielräume* besitzen politische und gesellschaftliche Akteure in der Weltgesellschaft im Zeichen der ökonomischen Globalisierung?

2. Inwiefern *verändern* politische und gesellschaftliche Anpassungsprozesse an die Globalisierung die Globalisierung selbst auf der globalen, regionalen, nationalen, lokalen und sektoralen Ebene? Folgt der Ökonomisierung und Denationalisierung (Zürn 1998) nun eine Aufwertung staatlicher Akteure und Institutionen (Menzel 1999; Wolf 2000; Albert/Stichweh 2007)?
3. Was ist der *Charakter* der Veränderungsprozesse in den Dimensionen Wohlfahrt, Herrschaft und Sicherheit? In welchem Verhältnis stehen dabei Tendenzen der Fragmentierung zu Tendenzen einer sozialen Globalisierung (Menzel 1998; Giddens 1999)?

Um diese Fragen bearbeiten zu können, bedarf es erstens einer grundsätzlichen Reflexion über Ansatzpunkte zur Gestaltung der Globalisierung. Darauf gehen insbesondere die Beiträge im ersten Teil dieses Buchs ein. Zweitens können politikfeldspezifische Analysen zeigen, welche konkreten Möglichkeiten für „soziale“ und „friedliche Gestaltungen“ der Globalisierung bereits sichtbar werden. Und drittens schließlich steht nun – anders als in der erst- und zweitgenannten Globalisierungsdebatte – nicht mehr zwangsläufig die globale Ebene etwa im Sinne von multilateralen Institutionen oder globalen Netzwerken im Vordergrund. Vielmehr richtet sich der Blick mehr als bisher auf die Gestaltung der Globalisierung von unten, durch die transnationale Zivilgesellschaft, durch regionales und sektorales Handeln und durch klassische Staatstätigkeit.

Ein besonderer Reiz des vorliegenden Bandes besteht daher darin, dass sich die Autorinnen und Autoren nicht nur aus der Perspektive der Internationalen Beziehungen mit den Gestaltungen der Globalisierung auseinandersetzen, sondern in den verschiedenen Beiträgen auch Sichtweisen der Friedens- und Konfliktforschung, der Entwicklungspolitik und -soziologie, der Europapolitik, der Politischen Ökonomie und Policy-Forschung sowie der Arbeits- und Industriesoziologie vorgestellt werden.

Sehr hilfreich dabei waren die engen Kontakte zum Braunschweiger Institut für Sozialwissenschaften, an dem die beiden Herausgeber selbst tätig waren oder noch sind. Das Braunschweiger Institut für Sozialwissenschaften nimmt durch Ulrich Menzel an prominenter Stelle an der aktuellen Globalisierungs- und Global-Governance-Debatte in der deutschen Sozialwissenschaft teil. Das Braunschweiger Institut blickt zudem mit den Forschungsschwerpunkten der regionalen Strukturpolitik und der Arbeits- und Industriesoziologie auf eine langjährige Auseinandersetzung mit der politischen und sozialen Gestaltung ökonomischer Prozesse auf der nationalen und substaatlich-regionalen Ebene zurück. Die Braunschweiger Kolleginnen bereichern den vorliegenden Band durch ihre Bereitschaft, sich dem Dialog mit den Global-Governance-Forschern aus den Internationalen Beziehungen und der Entwicklungsforschung in produktiver Weise zu stellen.

Dieser Sammelband ist Ulrich Menzel als Festschrift zu seinem 60. Geburtstag gewidmet. Ulrich Menzel wurde 1978 an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main promoviert und habilitierte sich 1982 im Fach Politikwissenschaft ebenfalls in Frankfurt. Nach seiner Promotion arbeitete er als Wissenschaftler an den Universitäten Bremen, Tokyo, Frankfurt am Main und Duisburg, bis er 1993 den Ruf auf den Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Vergleichende Regierungslehre am Institut für Sozialwissenschaften der Technischen Universität Braunschweig annahm. Ulrich Menzels kritische Reflektionen nicht nur über Globalisierung, sondern auch über den Globalisierungsdiskurs haben diesen Sammelband maßgeblich mitgeprägt.¹ Die Autorinnen und Autoren dieses Sammelbands, die sich aus unterschiedlichen Perspektiven mit Gestaltungen der Globalisierung auseinandergesetzt haben, repräsentieren übrigens auch die verschiedenen Orte der wissenschaftlichen Arbeit von Ulrich Menzel.

Der vorliegende Band wäre ohne die Mitwirkung und Geduld der Autorinnen und Autoren nicht möglich gewesen und dafür gilt ihnen an erster Stelle unser Dank. Jörg Calließ vermittelte freundlicherweise die Unterstützung durch die Evangelische Akademie in Loccum, die den Autorinnen und Autoren dieses Sammelbands die Möglichkeit bot, in entspannter und anregender Atmosphäre erstmals ihre Beiträge zur Diskussion zu stellen. Ihm danken wir ganz herzlich für seine Anregungen für das Gesamtprojekt, seine wertvolle organisatorische Hilfe beim Zustandekommen der Loccumer Tagung und seine persönliche Mitwirkung daran. Die Loccumer Tagung bereicherten darüber hinaus in aktiver Funktion Ilse Lenz, Franz Nuscheler und Nils Bandelow. Michael Zürn, der ebenfalls zugesagt hatte, war kurzfristig verhindert. Der Fritz Thyssen Stiftung, Köln, sind wir für die finanzielle Unterstützung dieser Fachtagung zu Dank verpflichtet. Die Produktion des Sammelbands unterstützten in Düsseldorf Lena Küpper tatkräftig mit klugem Verständnis und viel Sorgfalt im Detail und in der Schlussphase in Braunschweig auch Michael Fürstenberg. Beiden möchten wir an dieser Stelle ebenfalls herzlich danken. Dem Verlag danken wir schließlich für die unkomplizierte und produktive Zusammenarbeit.

Düsseldorf und Braunschweig, im Dezember 2008.

1 Eine Bibliographie der Schriften von Ulrich Menzel findet sich bei Heere (2005).

Literatur

- Albert, Mathias/Brock, Lothar/Hessler, Stephan/Menzel, Ulrich/Neyer, Jürgen (1999): Die Neue Weltwirtschaft. Entstofflichung und Entgrenzung der Ökonomie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Albert, Mathias/Stichweh, Rudolf (Hrsg.) (2007): Weltstaat und Weltstaatlichkeit. Beobachtungen globaler politischer Strukturbildung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Altvater, Elmar (2005): Das Ende des Kapitalismus wie wir ihn kennen – Eine radikale Kapitalismuskritik. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (Hrsg.) (1998): Politik der Globalisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Behrens, Maria (Hrsg.) (2005): Globalisierung als politische Herausforderung: Global Governance zwischen Utopie und Realität. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Zürn, Michael (1999): Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung. Baden-Baden: Nomos.
- Czempel, Ernst-Otto/ Rosenau, James N. (Hrsg.) (1989): Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s. Lexington, MA: Lexington Books.
- Deutscher Bundestag. Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten (2002): Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten. In: Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode. Drucksache 14/9200, 12.06.2002.
- Giddens, Anthony (1999): Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie. Frankfurt am Main.
- Heere, Gerald (2005): Ulrich Menzel - Werke und Wirkungen 1974-2005. In: Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaften (ISW) 65, Technische Universität Braunschweig.
- Huffschmid, Jörg (2002): Politische Ökonomie der Finanzmärkte. Aktualisierte und erweiterte Neuauflage. Hamburg: VSA.
- Hummel, Hartwig (2005): Kommentar: Global Governance als neue große Debatte, in: Behrens, Maria (Hrsg.): Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 131-138.
- Leggewie, Claus (2003): Die Globalisierung und ihre Gegner. München: Beck.
- Menzel, Ulrich (1998): Globalisierung versus Fragmentierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Menzel, Ulrich (1999): Die Wiederentdeckung des Staates. Die neue Politik der Weltbank und die entwicklungspolitische Diskussion über das asiatische Wirtschaftswunder. In: Hesse, Helmut/Rebe, Bernd (Hrsg.): Vision und Verantwortung. Herausforderungen an der Schwelle zum neuen Jahrtausend. Festschrift für Manfred Bodin zum 60. Geburtstag. Hildesheim: Georg Olms Verlag, S. 45-68.

- Menzel, Ulrich (2004): Paradoxien der neuen Weltordnung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz (1997): Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.): Frieden machen. Frankfurt am Main, S. 337-362.
- Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz (2003): Das Konzept Global Governance – Stand und Perspektiven, in: INEF-Report 67, Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg.
- Schirm, Stefan A. (Hrsg.) (2006): Globalisierung: Forschungsstand und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos.
- Senghaas, Dieter/ Roth, Michèle (Hrsg.) (2006): Global Governance für Entwicklung und Frieden: Perspektiven nach einem Jahrzehnt. Bonn: Dietz.
- Veltmeyer, Henry (Hrsg.) (2008): New Perspectives on Globalization and Antiglobalization: Prospects for a New World Order? Burlington, VT: Ashgate.
- Wolf, Klaus Dieter (2000): Die Neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Baden-Baden: Nomos.
- Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Zürn, Michael (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz, in: Schuppert, Gunnar Folke/ Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS-Sonderheft 41. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 553-580.

Ansatzpunkte zur Gestaltung der Globalisierung

Friedrich List erinnern – Globalisierung gestalten!

Dieter Senghaas

In der gegenwärtigen entwicklungstheoretischen und entwicklungspolitischen Diskussion steht Friedrich List nicht hoch im Kurs.¹ Auch in den vergangenen 60 Jahren, in denen Entwicklungsplanung allenthalben zum Gegenstand nationaler und internationaler Politik wurde, war das nicht anders. Die geringe Aufmerksamkeit für das Werk Lists ist paradox, könnte er doch als der Ururgroßvater heutiger Entwicklungstheoretiker, Entwicklungspolitiker und Entwicklungsplaner bezeichnet werden. In dieser offensichtlichen Geringschätzung, die in der Regel Ausdruck von totaler Unkenntnis und nur gelegentlich von gezielter Polemik ist, wiederholt sich eine Tragik, die weite Strecken seines Lebens kennzeichnete.

Zeit seines Lebens stellte sich List Aufgaben, die mehr als je zuvor auch heute noch Entwicklungsplaner in privaten und öffentlichen Entwicklungshilfeeinrichtungen zu bewältigen versuchen. Aus eigenem Antrieb oder in Antwort auf an ihn herangetragene Aufträge formulierte er Denk- und Bittschriften, heute würde man sagen: Entwicklungsprojekte, vornehmlich solche, die auf eine durchgreifende Verwaltungsreform, die Förderung von Landwirtschaft, Industrie und Gewerbe und eine Verbesserung der Infrastruktur sowie der Bildungsinstitutionen ausgerichtet waren. Zeitweilig wurde die Verkehrsplanung, insbesondere der Eisenbahnbau, zu einer seiner Lieblingsbeschäftigungen. Und wie heutige Entwicklungsplaner war auch List unermüdlich unterwegs. Sein Leben ist durch eine anhaltende Rastlosigkeit geprägt: Nirgendwo war er wirklich zu Hause, und wo er sich vielleicht zu Hause fühlte, so in Württemberg, machte er sich unbeliebt. Allerdings war zu seiner Zeit, anders als heute, der Beruf des Entwicklungsplaners und des Leiters von Ent-

1 Das Manuskript wurde im Herbst 2007 abgeschlossen.

wicklungsprojekten kein lukratives Geschäft, weder in der Verwaltung, noch draußen „im Feld“. Erst seit den fünfziger und sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts ist die Planung, Durchführung und Verwaltung von Entwicklungsprojekten zu einer großen, in der Regel überaus einträglichem Arbeitsbeschaffungsmaßnahme geworden. Zu Lists Zeiten war, wie sein Leben dokumentiert, „Entwicklungsarbeit“ finanziell ausgesprochen riskant.

Frühzeitig hatte sich List ein Entwicklungskonzept erarbeitet. Sein ausgeprägter Sinn für die Lösung praktischer Entwicklungsprobleme half ihm dabei mehr als langwierige Studien im Elfenbeinturm (Schafmeister 1995). Dass List trotzdem schließlich auch ein wissenschaftlich bemerkenswertes Werk über Grundfragen der Nationalökonomie veröffentlichte, dokumentiert seine analytische Fähigkeit, Entwicklungsprobleme grundsätzlich und systematisch zu diskutieren. Das 1841 erschienene Buch „Das nationale System der politischen Ökonomie“, Höhepunkt eines in zehn Bänden gesammelten publizistischen Lebenswerkes, kann als eine klassische Abhandlung über die *moderne* Entwicklungsproblematik bezeichnet werden, auch wenn die meisten Personen, die heute als Entwicklungsexperten in Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Planung tätig sind, nichts von seinem Inhalt kennen oder sich bestenfalls Lists Argumentation banalisierend nur noch an das Schutzzoll-Argument erinnern und selbst dieses noch verkürzt-verfälschend wiedergeben.²

Genau besehen ist Lists Beitrag zur Entwicklungsproblematik jedoch erstaunlich aktuell. Es lohnt sich deshalb, sich mit seinem Werk auseinanderzusetzen. Autoren werden zu Klassikern, wenn sie eine Problemsicht vermitteln, die die soziale Wirklichkeit auf neue Weise zu interpretieren erlaubt. Worin besteht die Listsche Perspektive?

1. Nachholende Entwicklung als Problem

Ausgangspunkt der Listschen Überlegungen ist das Problem nachholender Entwicklung. Es entsteht, wenn zwischen Ökonomien, die miteinander einen regen Austausch pflegen, eine Kluft an Knowhow und organisatorischen Fähigkeiten existiert bzw. wenn sich eine solche Kluft in der Folge von sich ungleich verbreitenden technologischen und organisatorischen Innovationen herausbildet. Dann steht einer weniger produktiven Ökonomie

2 Dieses Hauptwerk von List erschien 1841; es ist derzeit in einer Ausgabe aus dem Jahre 2008 greifbar. Lists Schriften, Reden und Briefe liegen in einer zehnbändigen Ausgabe vor (List 1927-35). Eine instruktive Biographie verfasste W. O. Henderson 1984. Beachtenswert sind insbesondere die Untersuchungen über F. List von E. Wendler (z.B. 1989).

eine produktivere gegenüber. Zwischen ihnen entwickelt sich ein Gefälle an Fähigkeiten. Bei anhaltendem Austausch resultiert aus ihm ein *Verdrängungswettbewerb* zwischen der, in der Diktion Lists, „mehr vorgerückten“ Ökonomie und der „minder vorgerückten“. Die Vorreitergesellschaft oder Spitzenökonomie (in der Diktion von François Perroux: die *économie dominante*) wird mühelos imstande sein, die mit hoher Produktivität erzeugten Waren preisgünstig auf den nationalen und internationalen Markt zu werfen. Gibt es keine Schutzmaßnahmen, werden in der *économie dominée* die mit geringerer Produktivität erzeugten Waren niederkonkurriert. Und ist überdies das Kompetenzgefälle besonders groß, werden Anstrengungen, die auf eine Gegensteuerung ausgerichtet sind, oft von vornherein entmutigt. Bei den Nachzüglern droht dann in der Folge von Überforderung die Leistungs- und Innovationsbereitschaft vollends zu versiegen, da die kompetentere Spitzenökonomie in jeder Hinsicht ihre Überlegenheit ausspielen kann: in den Produktionsverfahren, den Produkten selbst sowie in der Fähigkeit zur kontinuierlichen Innovation. Eine solche Spitzenökonomie kann und weiß immer schon alles besser. Der Verdrängungswettbewerb ist also eine umfassende Erscheinung; er dokumentiert sich nicht nur im Konkurrenzdruck billiger Waren.

Gesellschaften, die solchem Kompetenzgefälle ausgesetzt sind, werden leicht an den Rand gedrängt: Sie werden peripherisiert oder gar marginalisiert. Erliegen sie dem Peripherisierungsdruck, kommt es in ihnen entweder zum Verfall der herkömmlichen Lebensformen, also zu gesellschaftlicher Regression. Dann werden sie einfach überwältigt. Oder sie werden im oberflächlich betrachteten günstigeren Fall zu Anhängseln oder Außenposten der höher entwickelten Gesellschaft umfunktioniert (Senghaas 1972, 1974). Wie die Geschichte von Peripherien dokumentiert, wurde dabei nicht selten mit überlegener militärischer Gewalt nachgeholfen.

Im letzteren Fall entstehen, aus der Sicht der Spitzenökonomie betrachtet, „Exklaven-Ökonomien“ in der Art von Monokulturen oder Plantagenwirtschaften. Dabei handelt es sich um zerklüftete Gebilde, in denen es in aller Regel nicht zu einer ausgeglichenen und breitenwirksamen Entfaltung der verfügbaren Produktivkräfte kommt. Zwar wird bei großer Nachfrage der mehr vorgerückten Gesellschaft nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen und unverarbeiteten Rohstoffen in den entsprechenden Sektoren der minder vorgerückten Export-Ökonomie ein erhebliches Wachstum ausgelöst. Aber die Folge ist oft nicht mehr als eine kurzlebige Scheinblüte. Peripherien bleiben dabei zwischen einem nach außen gerichteten Wachstumspol und einer relativ stagnierenden Restökonomie – äußerlich betrachtet – dualistisch zergliedert. Geht in der Folge konjunktureller und/oder struktureller Veränderungen auf Seiten der Vorreiter-Ökonomie die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Gütern und Rohstoffen zurück, bricht nicht nur das von außen stimulierte Wachstum in der Enklave zusammen, es ver-

siegen auch die spärlichen Folgeeffekte solchen Wachstums in der übrigen Ökonomie. Die betroffene Gesellschaft wird dann auf eine keineswegs mehr intakte herkömmliche Subsistenzwirtschaft zurückgeworfen. Hält das von außen induzierte Wachstum an, verfestigt sich die exklavenhafte Struktur dieses Typs von Ökonomie.

Die Geschichte von Peripherien in und außerhalb Europas im 19. und 20. Jahrhundert unterstreicht dutzendfältig die Korrektheit dieser Listschen Diagnose. Es ist aber auch eine ganz andersartige Reaktion auf ein sich herausbildendes Kompetenzgefälle vorstellbar. Der Peripherisierungsdruck kann als eine Herausforderung verstanden werden, und man kann ihm durch forcierte Maßnahmen entgegenwirken. Die Kluft zwischen Vorreiter und Nachzügler wird dann vom letzteren als eine Chance begriffen. Durch Imitation, geeignete Schutzvorkehrungen und gezielte Entwicklungsprojekte soll der Entwicklungsvorsprung verringert oder gar ganz beseitigt werden. Die Devise lautet dann: einholen oder gar überholen! In diesem Fall läge also eine aktive und innovative Antwort auf Peripherisierungsdruck vor, ganz anders als im Falle passiver Regression oder der einseitigen exklavenhaften Ausrichtung einer nachgeordneten Ökonomie auf die Bedürfnisse einer Vorreiter-Ökonomie.³ Voraussetzung für eine solche konstruktive Reaktion ist allerdings, dass die Kluft nicht allzu groß ist und dass wesentliche der für einen erfolgreichen Aufholprozess erforderlichen innergesellschaftlichen Voraussetzungen gegeben sind.⁴

Zu Lists Zeit erreichte England eine einsame Spitzenstellung in der Weltwirtschaft. Lists Denken und Planen richtete sich auf die Entfaltungschancen nachgeordneter Nationen. Dabei hatte er die Vorstellung, dass eigentlich nur große und bevölkerungsstarke Staaten in der gemäßigten Klimazone wirklich entwicklungsfähig seien. Sie gehörten zum Kreis der „berufenen Nationen“. Demgegenüber sollten sich kleine, bevölkerungsschwache Staaten und solche in der „heißen Zone“ am besten auf die Lieferung von Nahrungsmitteln sowie von agrarischen und mineralischen Rohstoffen spezialisieren und daraus recht und schlecht Gewinn schlagen. Merkwürdigerweise kam List nicht auf die Idee, seine Diagnose auch auf solche Staaten anzuwenden – durchaus ein Fehlurteil.⁵

3 Eine synoptische Analyse aus einer Listschen Problemsicht findet sich in Senghaas 1982, wo diesbezüglich unterschiedliche Erfahrungen aufgearbeitet und kontrastiert werden.

4 Für einschlägige detaillierte Fallstudien siehe Menzel (1988).

5 In dieser Sichtweise ist ein nicht unerhebliches Vorurteil Lists begründet. Es hat möglicherweise dazu beigetragen, dass die Relevanz seiner Überlegungen für Entwicklungsprozesse außerhalb der kleinen Zahl von „berufenen Nationen“ verkannt wurde. Nach 150 Jahren vielfältiger Prozesse von Entwicklung und Fehlentwicklung ist man natürlich klüger und weiß, dass seine Blickverengung keineswegs gerechtfertigt war. Dass nur eine kleine Zahl von Gesellschaften, im Wesentlichen die damals noch nicht, aber heute hochindustrialisierten des Westens, sich der Regression oder tatsächlicher Peripherisierung entziehen konnte, ist nur ein Scheinbeleg für Lists Annahme, nur wenige Länder seien „berufen“.

Lists erster Beitrag zur modernen Entwicklungsproblematik besteht also in der Analyse von *Kompetenzgefälle* und *Peripherisierungsdruck* – einer Problematik, die seit seiner Lebenszeit um ein Vielfaches virulenter wurde. Sein zweiter Beitrag galt der Frage, unter welchen Voraussetzungen und auf welchem Wege eine *nachholende Entwicklung trotz Peripherisierungsdruck* möglich ist. Wie entgeht man der Peripherisierung? Die Antwort auf diese Frage ist in Lists entwicklungsprogrammatischen Überlegungen enthalten.

2. Lists Entwicklungsprogrammatur

List diskutierte das Problem nachholender Entwicklung im Hinblick auf Staaten, die sich in einer Übergangsphase von feudal-aristokratischer Ordnung zur industriellen Gesellschaft befanden. Seine Darlegungen verdeutlichen, dass er die Entwicklungschancen einzelner berufener Gesellschaften in Abhängigkeit vom Ausmaß und der Reichweite des in ihnen stattfindenden Prozesses der Entfeudalisierung sah. Denn für eine erfolgreiche Entwicklung waren ihm zufolge angemessene gesellschaftliche und öffentliche Zustände erforderlich: An die Stelle feudaler Despotie musste eine weit-sichtige und effizient arbeitende Verwaltung treten, einschließlich einer starken politischen Führung, die für den Zusammenhalt einer in Entwicklung begriffenen Nation zu sorgen hatte; an die Stelle eines in Privilegien erschlaffenden Adels hatte eine an Gewinn und materieller Prosperität orientierte Geschäftswelt zu treten; an die Stelle von Leibeigenschaft ein freies Bauerntum; gut ernährte und bezahlte Arbeiter hielt er für eine der Grundlagen zunehmender Arbeitsproduktivität und der dynamischen Entwicklung des Binnenmarktes; die segensreichen Auswirkungen frei schaffender Wissenschaften und Künste kontrastierte er mit den Folgen des überkommenen Fanatismus, wie er sich in Religionskriegen und in der Inquisition zeigte; eine geistig und sozial mobile Gesellschaft sah er als Gegenstück zu den versäulten Gesellschaften des *ancien régime*.

Entfeudalisierung kam also der Mobilisierung von Kräften gleich, die in der überkommenen Gesellschaft brachliegen blieben. Wurde dieser Prozess gehemmt oder nur halbwegs in Gang gesetzt bzw. unterbrochen, musste es zu Entwicklungsblockaden kommen. Freiheit und Freizügigkeit waren also für List wichtige Voraussetzungen eines Entwicklungsprozesses. Ein stabiler nationaler Rahmen war dabei ebenso wichtig wie Rechtssicherheit und die Erweiterung von Selbstverwaltung; ein freier Unternehmerteil in *allen* Schichten der Bevölkerung ebenso wie eine umsichtig und weitsichtig planende öffentliche Verwaltung; ein weit verzweigtes Verkehrswesen (Stras-

sen, Eisenbahnen, Kanäle) ebenso wie ein vielgliedriges Erziehungswesen für alle Schichten der Bevölkerung.

In seinen Überlegungen über einzelne Hintergrundbedingungen erfolgreicher Entwicklung bzw. von Entwicklungsblockaden hat List eine Diskussion vorweggenommen, die insbesondere in den fünfziger und sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts eine erhebliche Bedeutung hatte. Was allerdings seine Überlegungen von der späteren Diskussion unterscheidet, ist ihre *konfigurative* Ausrichtung: List thematisierte niemals einzelne entwicklungsförderliche oder -hinderliche Faktoren als gesonderte Größen, sondern immer eine Vielzahl von ihnen in ihrer Wechselwirkung. Vor allem war ihm ökonomistisches Denken fremd. Vielmehr zeugt sein Denken von einer empiriegesättigten, an Wahrscheinlichkeitsaussagen orientierten vieldimensionalen Argumentation. Sie ist auch der Hintergrund für gelegentliche kontrafaktische Überlegungen, mit denen List die Möglichkeiten alternativer Entwicklungswege argumentativ austestete.

Wenn List *einem* Sachverhalt einen gewissen Vorrang einräumte, dann war es seine Hochschätzung für immaterielle geistige Kräfte gegenüber materiellen Gütern. Im „unsichtbaren Kapital“, d.h. in der Stimulierung und Förderung von geistiger Arbeit und Erfindungsgeist, von Wissen und Können, kurz: von Kompetenzen („*capital of mind*“, wie er den Sachverhalt in seinen englischsprachigen Publikationen nannte), erkannte er eine schwerlich durch natürliche Ressourcen („*capital of nature*“) ersetzbare Quelle von entwicklungspolitisch mobilisierbarer Energie und Kraft.

List hatte zu seiner Zeit schon genügend positive und negative Entwicklungsvorgänge beobachtet, um mit guten Gründen die Idee verwerfen zu können, Entwicklung sei ein von einer „*hidden hand*“ gelenkter Selbstläufer. Für ihn war Staatsintervention zum angemessenen Zeitpunkt in einem angemessenen Ausmaß eine unerlässliche Bedingung für den Erfolg von Entwicklung. Staatsintervention hatte für ihn zwei Stoßrichtungen: Zum einen ging es ihm um innenpolitische Förderungsmaßnahmen, hier insbesondere um weitreichende Verfassungs- und Verwaltungsreformen sowie um Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur; zum anderen hielt er dosierte außenwirtschaftliche Schutzmaßnahmen zur Abwehr schädlicher Einwirkungen von Seiten der Vorreiter-Ökonomie für unerlässlich. Beide Maßnahmenbündel waren für ihn gleich wichtig, wenngleich bis heute eigentlich nur sein Plädoyer für den selektiven Schutz aufstrebender Industriezweige, also das *infant industry*-Argument erinnert wird.

Doch auch dieses Plädoyer wurde von ihm umsichtiger vorgetragen, als es heute im Allgemeinen erinnert wird. List war keineswegs unter allen Umständen für Schutzzölle. Für besonders schädlich hielt er sie in Agrarwirtschaften mit einem noch ganz niedrigen Entwicklungsstand. Aber auch in entwickelten Gesellschaften sollte die Produktion landwirtschaftlicher Güter und von Rohstoffen prinzipiell nicht geschützt werden. Im ersteren

Falle, bei noch wenig entwickelter Produktivkraft, würden Schutzmaßnahmen die erforderliche anfängliche Stimulierung der produktiven Kräfte behindern; im letzteren Falle, bei hochentwickelten Produktivkräften, würde der Schutz landwirtschaftlicher Erzeugnisse die Lebenshaltungskosten erhöhen, also einen gesamtwirtschaftlich negativen Effekt zeitigen.

Der Schutzzoll war als ein flankierendes und dosiert einzusetzendes außenwirtschaftspolitisches Instrument gedacht, um die Überlebenschancen von jungen Industrien in sich schon entwickelnden Gesellschaften zu erhöhen. Aber auch für diesen Fall war der Listsche Vorschlag differenziert: Geschützt werden sollten junge Industrien, die *Massenkonsumgüter* produzierten, weil diese für die Erschließung des eigenen Binnenmarktes von zentraler Bedeutung sind. Nicht geschützt werden sollte die Produktion von kostbaren und hochwertigen Luxuskonsumgütern. Auch sollte der Import von ausländischen Maschinen und Know-how in einer frühen Phase des Entwicklungsprozesses freizügig gehandhabt werden. Berufene Nationen hielt er für fähig, die Ausrüstungsgüter und Technologien der fortgeschrittenen Ökonomie zum eigenen Vorteil und zur Beschleunigung nachholender Entwicklung zu nutzen. Wahrscheinlich war die seinerzeit weniger brisante Technologielücke zwischen England und den „berufenen“ Nachzüglern auf dem europäischen Kontinent und in den USA der Hintergrund für diese relativ optimistische Bewertung des Technologietransfers.

List hat durchaus die Nachteile der von ihm empfohlenen flankierenden Schutzmaßnahmen gesehen, so beispielsweise die höheren Preise für möglicherweise noch dazu schlechtere Waren gegenüber den bisher importierten. Auch den politischen Konflikt zwischen den an Freihandel orientierten Agrariern und den generell an Schutzmaßnahmen interessierten inländischen Industriellen galt es in Rechnung zu stellen, konnte ein solcher Konflikt doch in entwicklungsabträgliche politische Turbulenzen münden.

Aber solche Nachteile waren für List von geringem Gewicht und nur von vorübergehender Bedeutung, weil nach seiner Vorstellung die Industrialisierung zur Herausbildung und Stärkung inländischer Konkurrenz und zu einer höheren inländischen Nachfrage nach Agrargütern aus der eigenen Landwirtschaft führen würde. Agrarier, Industrielle und Konsumenten würden deshalb langfristig gleichermaßen zu Nutznießern der in einer Übergangszeit unerlässlichen, wohlüberlegt zu dosierenden Schutzmaßnahmen.

In Listscher Argumentation sind also kurzfristige Nachteile der Preis für den entscheidenden langfristigen Vorteil, nämlich die umfassende Förderung der eigenen produktiven Kräfte (auch als „*capital of matter*“ bezeichnet). Sind diese einmal voll entwickelt, so gilt es, die Schutzmaßnahmen radikal zu beenden. Denn dann ist eine Nation befähigt, sich ohne Peripherisierungsgefahr dem Freihandel auszusetzen und selbst eine freihändlerische Position mit Aussicht auf Erfolg zu verfechten.

Schutzmaßnahmen waren somit für List kein Allheilmittel: Je nach Entwicklungsstand können sie förderlich oder hinderlich sein. Ausdrücklich warnte er vor Voreiligkeit und vor übertriebenen Zollsätzen, aber auch vor zu geringen. Für besonders schädlich hielt er protektionistische Maßnahmen, die sich nur durchsetzungsfähigen lobbyistischen Interessen verdanken, nicht aber einer kohärenten Entwicklungsstrategie. In der kritischen frühen Phase nachholender Entwicklung galt es, die branchen- und sektorenspezifische richtige Dosierung von Offenheit nach außen und Schutzmaßnahmen zu finden. List war also mit Blick auf die Vermeidung sowohl von Überforderung als auch von Unterforderung der Verfechter einer qualifizierten Mischstrategie von *selektiver Weltmarktintegration* und *selektiver Abkoppelung*, und er sah das Mischungsverhältnis abhängig von der Selbstbehauptungs- bzw. Konkurrenzfähigkeit der jeweils schon mobilisierten produktiven Kräfte. Den richtigen Weg zu finden, war Aufgabe übergeordneter staatlicher Politik. Das entwicklungspolitisch weichenstellende Kunststück bestand darin, die eigene Ökonomie weder zu überfordern noch zu unterfordern. Natürlich ist es leichter, eine solche Devise zu formulieren, als sie in Praxis zu übersetzen.

Ziel der Förderungs- und flankierenden Schutzmaßnahmen war die Herausbildung eines wohlproportionierten („harmonischen“) Gefüges von Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen. Der Weg dahin konnte nur Schritt für Schritt begangen werden; Überstürzungen galten als schädlich. Wie bei Adam Smith ging es auch bei List um die Ausweitung und Vertiefung von Arbeitsteilung, aber Lists Augenmerk war noch mehr auf die „Konföderation der produktiven Kräfte“ gerichtet, also auf die Vermaischung und Vernetzung (*linkages*) der sich ausdifferenzierenden Wirtschaftssektoren mit dem Ziel struktureller Kohärenz und also der Vermeidung einer „inharmonischen“ sektoralen Arbeitsteilung.

Da Entwicklungsimpulse kaum flächendeckend entstehen und sich nur punktuell inszenieren lassen, ist ungleichgewichtiges Wachstum nicht zu vermeiden. List war Realist genug, um diesen Sachverhalt zu erkennen. Aber er war ein Anhänger eher gleichgewichtigen als ungleichgewichtigen Wachstums. Hypertrophe Wirtschaftssektoren, wie sie in Monokulturen- und Plantagenökonomien zu finden sind, galt es zu verhindern. Seine normative Orientierung an gleichgewichtigem Wachstum, insbesondere demjenigen zwischen Landwirtschaft und Industrie, hinderte ihn möglicherweise daran, eine Theorie der Krisen zu formulieren, die sich aus den typischen Disproportionalitäten eines Entwicklungsprozesses ergeben. In diesem Punkt war Marx weitsichtiger als List.

Lists Entwicklungsszenario folgte einer in sich schlüssigen Stufenfolge. Er verfocht das Konzept einer sich schrittweise erweiternden und vertiefenden Importersatzindustrialisierung. Wichtig war für ihn, dass die industrielle Wertschöpfung allmählich immer stärker ins Inland verlagert wurde, ein-

schließlich der von ihr ausgehenden Ausstrahlungseffekte (*spread-Effekte*). Auf die frühe Entwicklungsstufe einer Agrargüter und Rohstoffe erzeugenden sowie exportierenden und Fertiggüter importierenden Gesellschaft sollte eine zweite Stufe folgen, in der es um die *nationale* Herstellung der Fertiggüter einfacheren Typs geht. In einer dritten Stufe der Entwicklung galt es, den eigenen Maschinenbau zu fördern. So baut sich eine Ökonomie auf, die schrittweise zur Verarbeitung und Veredelung eigener und fremder Agrargüter und Rohstoffe fähig wird und die überdies immer mehr die dafür erforderlichen Ausrüstungsgüter selbst zu erzeugen imstande ist. Werden in einer späten Stufe auch technologie- und fertigkeitensintensive Produkte international wettbewerbsfähig, ist aus einem Agrarland schließlich und endlich eine für Freihandel reife Industriegesellschaft geworden.⁶ Bei List finden sich keine Zeitangaben über diese Stufen, auch nicht über die Dauer des gesamten Entwicklungsprozesses. Tatsächlich dauerte er bei den meisten OECD-Gesellschaften der früheren Generation fast 80 bis 100 Jahre; bei manchen Schwellenländern läuft er heute wesentlich schneller ab.

Lists Überlegung zufolge hat ein solcher jahrzehntelanger Entwicklungsprozess von Anfang an eine leistungsfähige Landwirtschaft zur Voraussetzung. Ihre Aufgaben sind vielfältiger Natur. Einmal geht es darum, dass eine wachsende städtische Bevölkerung durch eine immer geringer werdende Zahl von in der Landwirtschaft Erwerbstätigen ernährt werden muss. Dann gilt es, die Industrie mit agrarischen Rohstoffen zu versorgen. Auch kommt die Landwirtschaft nicht umhin, in der Frühphase der Industrialisierung durch offenen oder versteckten Ressourcentransfer die Industrialisierung und den Aufbau von Infrastruktur zu alimentieren. Zum anderen ist aber der landwirtschaftliche Sektor auch ein wichtiger Markt für die Industriegüter des täglichen Bedarfs und für landwirtschaftliche Ausrüstungsgüter. Trotz erheblicher Anforderungen und Belastungen muss also im ländlichen Raum eine zahlungskräftige Nachfrage übrig bleiben, wenn die gesamtwirtschaftliche Entwicklungsdynamik aufrechterhalten werden soll. In solcher Überlegung wird deutlich, wie abwegig es ist, ohne prosperierende, d. h. rechtlich gesicherte (*property rights*), agrotechnisch wohl ausgestattete Landwirtschaft und eine gut ausgebildete Bauernschaft erfolgreich industrialisieren zu wollen. Für List war es selbstverständlich, dass in Entwicklungsprozessen die Landwirtschaft – im optimalen Fall auf der Grundlage von Familienbetrieben mit ausreichend verfügbarem Grund und Boden – einen entwicklungsstrategischen Stellenwert besitzt. Aber in den Entwicklungsprogrammen des ausgehenden 19. und des 20. Jahrhunderts hatte man diese Selbstverständlichkeit schlichtweg vergessen. Erst die vielen Entwicklungsdebakel der vergangenen Jahrzehnte haben dieser elementaren Ein-

6 Indikatoren für eine solche Stufenfolge finden sich in Menzel/Senghaas (1986: Kap. 6).

sicht, wenngleich mühsam, zu neuem Leben, aber mit unzureichenden praktischen Konsequenzen, verholten.

List's entwicklungsprogrammatische Überlegungen bündeln sich in der These, die Produktion von produktiven Kräften sei wichtiger als die Produktion von Werten. Das heißt, was immer der *breitenwirksamen* Erschließung eines nationalen Produktionspotentials dient, ist höher zu bewerten als die unter kurzfristigen betriebswirtschaftlichen Kalkülen effizient erscheinende Produktion wohlfeiler Waren. Zu den Konstitutionsbedingungen einer Volkswirtschaft gehört also mehr als die Summe einzelbetrieblicher Rentabilitäts Gesichtspunkte. Unerlässliche Lernkosten, die sich kurzfristig nicht rechnen, sind nicht zu vermeiden, soll langfristig eine solide, sektoral wohlproportionierte Ökonomie entstehen.

In solchen Überlegungen lag für List der Unterschied zwischen kosmopolitischer und politischer Ökonomie. Es war sinnvoll, *kosmopolitisch* – d.h. auf *weltweite* Allokationseffizienz ausgerichtet – zu argumentieren, sobald das eigene nationale Produktionspotential umfassend erschlossen war. Nur unter dieser spezifischen Bedingung nähern sich betriebswirtschaftliches, nationalwirtschaftliches und weltwirtschaftliches Kalkül tendenziell einander an. Solange aber nationale Produktivkräfte noch brachliegen, nur zum Teil entwickelt sind und überdies unter Peripherisierungsdruck stehen, gilt es, von den Imperativen *nationaler* Ökonomie aus zu argumentieren und zu planen. In diesem zentralen Punkt unterschied sich List fundamental von der „englischen Schule“, also von der klassischen Lehre eines Adam Smith und seiner Nachfolger – deshalb der Buchtitel des Hauptwerkes von List: „Das *nationale* System der politischen Ökonomie“.

3. Entwicklungsgeschichtliche Erfahrungen

List hatte seine Überlegungen aus einer vergleichenden Analyse historischer Erfahrungen und vor allem aus eigener Anschauung gewonnen. Die wechselvolle, jeweils ganz unterschiedliche Geschichte Venedigs, Spaniens, Portugals, des Hansebundes, Hollands und Englands waren ihm ebenso Beleg für seine Thesen wie die entwicklungspolitischen Erfahrungen, die er selbst in verschiedenen Teilen Deutschlands, in Frankreich, in den USA und in Ungarn machte. Aber erst in den ca. 170 Jahren nach seiner Schaffenszeit gewann die von ihm thematisierte Entwicklungsproblematik eine weltweite Bedeutung, insbesondere seit dem Entkolonisierungsschub in den fünfziger und sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Lassen sich aus der schier unübersehbaren Fülle geschichtlicher und aktueller Erfahrungen mit

Entwicklungsprozessen bedenkenswerte Lehren ziehen?⁷ Wird durch sie die Listsche Perspektive eher bestätigt oder widerlegt?

Lists hohe Bewertung einer breitgefächerten Mobilisierung des landwirtschaftlichen Potentials wird sowohl durch positive als auch negative Erfahrungen unterstrichen. In Europa und außerhalb Europas hatten Länder mit erfolgreicher Leistungssteigerung im landwirtschaftlichen Sektor vor oder während des Industrialisierungsprozesses zweifelsfrei erhebliche Entwicklungserfolge zu verzeichnen. Demgegenüber blieben Länder ohne institutionelle Agrarreform und ohne agrartechnische Modernisierung unfähig, ihr Entwicklungspotential zu erschließen; sie gerieten in der Regel in erhebliche Engpässe.

Es ist fatal, dass Entwicklungsplaner im 19. Jahrhundert, die auf List aufzubauen glaubten, aus seinem Werk eine einseitige Industrialisierungsstrategie unter protektionistischen Vorzeichen herauslasen, überdies seine Empfehlungen hinsichtlich der erforderlichen Agrarentwicklung übersahen bzw. missachteten. Vor allem in Ost- und Südosteuropa war diese Fehlinterpretation gang und gäbe. Leider hat sich dieselbe Erfahrung im größten Teil der Länder der Dritten Welt wiederholt. In all diesen Fällen blieb der Entwicklungsprozess brüchig, in der Diktion Lists: „einarmig“ bzw. „verkrüppelt“.

Mit diesen bildlich klaren Begriffen bezeichnete List einen gesellschaftlichen Zustand, der in der neueren Entwicklungstheorie als innere Zerklüftung oder „strukturelle Heterogenität“ beschrieben wird.⁸ Was Entwicklungsprozessen unter solchen Vorzeichen fehlt, ist eine proportionierte und breitenwirksame Vernetzung zwischen Landwirtschaft, Industrie und Handel. Auf die begrenzten Märkte einer kleinen kaufkräftigen Nachfrage ausgerichtet, führt Industrialisierung in solchen Gesellschaften vor allem zu Entzugseffekten zuungunsten der Landwirtschaft und zum Vorteil städtischer Agglomerationen („*urban bias*“). Die dabei sich vertiefende politische, sozio-ökonomische und kulturelle Zerklüftung wird zur Geburtsstätte für viele sich zuspitzende Sozialkatastrophen: für den Zusammenbruch der landwirtschaftlichen Selbstversorgungsfähigkeit, für Landflucht und Massenpauperismus gerade auf dem Land, für eine übermäßige Urbanisierung, für Arbeitslosigkeit und chronisch werdende Unterbeschäftigung, also die Herausbildung eines marginalen Pols, schließlich für ein unkontrollierbares Bevölkerungswachstum. Diese Erscheinungen waren in der Geschichte der Peripherien innerhalb Europas, also in Ost-, Südost- und Südeuropa und in Irland, ebenso oft anzutreffen, wie sie in der derzeitigen Dritten Welt vielerorts, oft in dramatischen Ausmaßen, zu beobachten sind.

7 Eine ausführliche Diskussion findet sich in Menzel/Senghaas (1986), weiterhin Morris/Adelman (1988). Siehe auch den interessanten Beitrag von Janos (1989).

8 Zu diesem Konzept siehe zusammenfassend Senghaas (1977).

Die Erfahrung lehrt, dass sich homogene Binnenmärkte nur durch ein Listisches Entwicklungsprogramm erreichen lassen: durch eine Mobilisierung brachliegender Ressourcen in allen Teilen der Gesellschaft, insbesondere auch in der Landwirtschaft, durch die dafür erforderlichen institutionellen Reformen und technologischen Innovationen sowie durch staatlicherseits gezielte unterstützende Maßnahmen. Industrialisierungsversuche ohne vorgängige oder begleitende Reformmaßnahmen sind, wie aus Listscher Perspektive erwartbar, in aller Regel gescheitert.

Relativ spät hat die neuere Entwicklungsdiskussion das so genannte „immaterielle Kapital“ oder Humankapital entdeckt, also jene geistigen Ressourcen, die List als Grundlage agrarwirtschaftlicher, industrieller, kommerzieller und administrativer Kompetenzen erkannte („*capital of mind*“). Länder, die in der Alphabetisierung ihrer Bevölkerung sowie im Ausbau weiterführender Bildungsstätten wie Fachhochschulen, Volkshochschulen, technischen und allgemein ausbildenden Universitäten zurückblieben, waren nicht nur weniger erfinderisch als Gesellschaften mit differenziertem Ausbildungsangebot, sondern verhinderten auch die soziale Mobilität einer Gesellschaft. Dadurch blieben Intelligenzressourcen brachliegen. Man vergleiche in dieser Hinsicht die skandinavische Entwicklung mit derjenigen weiter Teile Süd- und Südosteuropas, aber auch die Entwicklung der bildungsbefflissenen und in der Folge aufwärtsmobilen „vier Tiger Ostasiens“ (Korea, Taiwan, Hongkong und Singapur) mit anderen Teilen der Dritten Welt wie z. B. den arabisch-islamischen Gesellschaften und dem dort noch beobachtbaren hohen Prozentsatz an Analphabetismus.

Was List nicht sah, aber seiner Theorie nicht widerspricht, ist die Möglichkeit, einen Mangel an natürlichen Ressourcen durch eine unverhältnismäßige Mobilisierung geistigen Kapitals regelrecht wettzumachen. Auf diesem Wege konnten ressourcenarme, auch kleine Länder mit relativ dürftigen natürlichen Ressourcen (man denke an Finnland!) eine hohe Spezialisierung in den Nischen der Weltwirtschaft erreichen.

Im Großen und Ganzen haben sich Lists Überlegungen über den entwicklungsstrategischen Stellenwert einer sich verzweigenden Infrastruktur als korrekt herausgestellt. Bei wachsender Arbeitsteilung und daraus erforderlich werdender Vernetzung einzelner Wirtschaftsbranchen und -sektoren wird eine leistungsfähige Infrastruktur zu einem unerlässlichen Medium in der Vermittlung wirtschaftlicher Aktivitäten. Da Infrastruktur ein öffentliches Gut ist, ist nicht zu erwarten, dass betriebswirtschaftlich kalkulierende Einzelunternehmen die für die Entwicklung einer Volkswirtschaft erforderlichen Investitionen tätigen. Infrastruktur wird also zur öffentlichen Aufgabe (List hatte das klar erkannt), und diejenigen Länder, die diesen Sachverhalt korrekt wahrgenommen haben, haben dadurch ihrem nationalen Entwicklungsprozess gute Dienste erwiesen.

Was die außenwirtschaftspolitischen Maßnahmen angeht, so lehrt die Entwicklungsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, dass Freihandel ein Sonderfall und unterschiedliche Ausmaße von Protektion die Regel waren. Wie zu Lists Zeiten war auch später Freihandel die Doktrin der in der Weltwirtschaft vorherrschenden Spitzenökonomien (Bairoch 1993).

List hatte Recht, wenn er prognostizierte, dass Schutzmaßnahmen nur bei entsprechenden inneren Bedingungen und Aktivitäten für den Entwicklungsprozess hilfreich seien. Fehlen solche Bedingungen, führt Protektion ins Abseits. Dieser Zusammenhang wird durch die Geschichte vieler Peripherien belegt, in denen eine Abschottung nach außen ohne gezielte Strukturreformen und entwicklungspolitische Maßnahmen im Innern betrieben wurde. Auch ist der oft gehörte Hinweis, die meisten Entwicklungsländer in der Welt hätten im 19. und 20. Jahrhundert trotz erheblicher Schutzmaßnahmen ihr Entwicklungsziel nicht erreicht und deshalb seien Protektion und Staatsintervention abzulehnen sowie Freihandel prinzipiell zu favorisieren, nicht überzeugend, weil in dem unverkürzten Entwicklungskonzept à la List zwar der Außenwirtschaftspolitik eine wichtige, aber letztlich doch nur eine die inneren Entwicklungsanstrengungen flankierende Bedeutung zugesprochen wurde.

Die Fälle erfolgreicher nachholender Entwicklung, vor allem jene, in denen einer Mischstrategie von partieller Weltmarktintegration und selektiver Abkoppelung gefolgt wurde (Skandinavien, Ozeanien, Nordamerika), belegen die von List hervorgehobene Bedeutung nationaler Selbstbestimmung und nationaler Verfügung über die eigenen materiellen und immateriellen Ressourcen. Politische Souveränität ist also ein nicht gering zu schätzender Aktivposten von Entwicklung, wie auch die neuere Entwicklung in Ostasien dokumentiert (Amin 1986).

Im Titel seines Hauptwerkes hat List die *nationale* Dimension politischer Ökonomie unterstrichen. Er konnte nicht voraussehen, wie geschichtsmächtig der Nationalismus späterhin werden sollte. Nicht nur in jenen Ländern, in denen er bei entsprechenden politischen Maßnahmen die Chance einer erfolgreichen nachholenden Entwicklung sah, wurde Nationalismus zu einer bewegenden Kraft, sondern gerade auch in den Peripherien in und außerhalb Europas, wo allenthalben die Forderung nach politischer Unabhängigkeit, ökonomischer Modernisierung und kultureller Identität aufkam. Der Aufschwung von Nationalismus setzte bemerkenswerterweise bei jenen Völkern ein, die zu Lists Zeiten (nicht von ihm!) als „geschichtslos“ charakterisiert wurden, so in Ost- und Südosteuropa. Von der *weltweiten* Relevanz seiner Diagnose und den dutzenden Versuchen, nationale Entwicklungsprogramme auf den Weg zu bringen, wäre er selbst wohl am meisten überrascht gewesen, hätte er seine Zeit überlebt.⁹

9 Zu dieser Problematik siehe die klassische Studie von Karl W. Deutsch (1966).

Die Betonung *nationaler* Rahmenbedingungen von Entwicklungsprozessen unterschied Lists Leitperspektive sowohl von der klassischen politischen Ökonomie Englands, der „kosmopolitischen Schule“, als auch vom klassischen Marxismus. Die erste war auf eine *weltweit* kalkulierte effiziente Allokation knapper Ressourcen ausgerichtet; ihr Horizont war die Menschheit und nicht die Nation. In der Wirklichkeit haben sich aber die *nationalen* Rahmenbedingungen von Entwicklungsprozessen für Erfolg oder Misserfolg als richtungweisend herausgestellt. Und analog: Der klassische Marxismus verdammt Nation und Nationalismus als Ausdruck bürgerlicher Ideologie und setzte an ihre Stelle die weltweite, grenzenlose Klassensolidarität des Proletariats. Doch der Marxismus wurde im Laufe der Zeit allenthalben ein *Nationalmarxismus*. Diese Hinwendung zur Nation zeigte sich schon in den späten Kommentaren von Marx zur irischen Frage und zur Industrialisierung Russlands; sie kam ausdrücklich im Austro-Marxismus an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert zur Sprache; und schließlich wurde sie zu einer Selbstverständlichkeit in allen späteren Varianten des real existierenden Sozialismus. In seiner frühen Polemik gegen List hatte sich Marx gründlich geirrt! List betonte zu Recht den nationalen Rahmen für Prozesse nachholender Entwicklung.¹⁰

Die Relevanz der Listschen Überlegungen zeigt sich auch im Hinblick auf die Erfahrungen mit Entwicklungsprozessen in Gesellschaften des real existierenden Sozialismus. Jede einzelne der dort beobachtbaren Schwerpunktsetzungen hätte Lists berechtigte Kritik erfahren; und überraschenderweise kam schon seit den 1960er Jahren eine Kritik im Listschen Sinne auch in der in diesen Gesellschaften selbst artikulierten, allerdings politisch meist unterdrückten Selbstkritik zum Ausdruck.

Wenn ein autokratisch bis totalitär verfasster Staat die Freiheitsräume der Gesellschaft, wie es im stalinistischen Modell exzessiv der Fall war, beseitigt, wird aus Listscher Perspektive eine der wichtigsten Entwicklungsressourcen, die freie Entfaltung von Individuen und Gruppen, zunichte gemacht. Wenn man die Landwirtschaft anhaltend aussaugt, sind negative gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen nicht zu vermeiden. Die anhaltend investive Überbetonung der Schwerindustrialisierung (Sektor I) führt zu einer Produktion an den nahe liegenden alltäglichen Bedürfnissen der Konsumenten vorbei, also zu einem chronischen Mangel an Investitionen für die Produktion von Konsumgütern (Sektor II). Das wiederum führt zum Zusammenbruch von Leistungsmotivation und zur Apathisierung. Die Vernachlässigung des Dienstleistungssektors und seine ideologische Verkennung als „unproduktiv“ müssen sowohl die Arbeitsteilung als auch die „Konföderation der produktiven Kräfte“ behindern. Die totale Abschottung nach außen, also die Politik der Autarkie,

10 Über das Verhältnis von Listschem Paradigma und dem Marxismus siehe die exzellente Studie von Szporluk (1988).