

## Entwicklungspolitik als innenpolitisches Problem

VON KLAUS LEFRINGHAUSEN

Im Memorandum zur IV. Welthandelskonferenz in Nairobi (UNCTAD) haben die beiden Kirchen betont, daß sie nicht Anwalt für dieses oder jenes Wirtschaftssystem seien, daß sie aber als Kirchen in einem Land der Marktwirtschaft zumindest bemüht sein müßten, daß die Forderung nach mehr Marktwirtschaft bzw. die Forderung nach internationaler Marktwirtschaft ehrlicher werde. Man kann, so dieses Memorandum, nicht die Versuche der Entwicklungsländer, Rohstoffkartelle zu bilden, als Gefährdung von Marktwirtschaft brandmarken, wenn man nicht im gleichen Atemzug die zahlreichen Exportkartelle der Industrienationen beanstandet. Man kann auch nicht die Entwicklungsländer auf mehr Marktwirtschaft verpflichten wollen, wenn man die den Markt beeinträchtigenden Zölle der Industrienationen drastisch senkt oder nicht gleichzeitig sich für Korrekturen in der europäischen Agrarmarkordnung einsetzt. Die Kirchen messen also die Industrienationen an ihren eigenen Ansprüchen und zeigen auf, daß Marktwirtschaft zunächst Selbstverpflichtung zu fairem Welthandel bedeutet und daß sie keineswegs glaubhaft ist, wenn sie mit einem Vertrag vergleichbar ist, den Storch und Frosch miteinander schließen und in dem sie sich gegenseitig Freiheit der Nahrungsmittelsuche gewährleisten. Es spricht theologisch und politisch einiges für ein solches Vorgehen der Kirchen, die eigenen Ansprüche der Marktwirtschaft zum Maßstab kritischer Rückfragen zu wählen. Da dieses Memorandum auf die Welthandelskonferenz abgestellt war, wäre es sinnlos gewesen, Grundsatzdebatten über Planwirtschaft und Marktwirtschaft zu führen, denn keine Delegation hätte Vollmacht gehabt, darüber in Nairobi zu entscheiden. Es wäre nicht im Interesse der Entwicklungsländer gewesen, durch die Flucht in Grundsatzdebatten konkrete Entscheidungen zu umgehen.

Heinz Koppe wirft den Kirchen vor, sie glaubten „in naiv erscheinender Weise“, die Unterentwicklung ganzer Kontinente mit dem Wundermittel Marktwirtschaft lösen zu können (epd Entwicklungspolitik 8/76). Mit keinem Wort haben die Kirchen das behauptet. Sie haben aber darauf hingewiesen, daß es ganz bestimmt kein Beitrag zur Entwicklung sein kann, Marktwirtschaft immer dann zu fordern, wenn es um Interessen der Industrienationen geht, und Marktwirtschaft zu denaturieren, wenn z. B. die Importe aus den Entwicklungsländern einheimische Produkte gefährden.

epd-Entwicklungspolitik erhebt in Nr. 7/76 den Vorwurf, die Kirchen würden jede Form von Handel mit den Entwicklungsländern gutheißen, und zitiert dagegen eine schweizerische Stimme, die unterscheidet zwischen Handel, der der Entwicklung nützt, und solchem, der den Entwicklungsländern durchaus schadet. Bei genauer Lektüre wäre aufgefallen, daß sich wie ein roter Faden durch das Memorandum die Feststellung zieht, Handel sei nur unter bestimmten Bedingungen sinnvoll. Die Bedingungen werden im einzelnen genannt. Offensichtlich basteln wir immer noch lieber an Feindbildern, als daß wir das zur Kenntnis nehmen, was der andere sagt. Daran haben die Ergebnisse der Friedens- und Konfliktforschung selbst bei denen, die sie vertreten, nicht viel geändert. Das Memorandum weist eindringlich darauf hin, daß uns durch die Industrialisierung der Entwicklungsländer ein Strukturwandel bevorsteht, der im Interesse der Entwicklungsländer nicht aufgehalten werden darf. Die Kirchen planen gemeinsam einen entwicklungspolitischen Kongreß, bei dem es vor allem um dieses innenpolitisch kontroverse Thema geht. Die Parteien verschweigen aus wahltaktischen Gründen dieses Problem immer wieder und bitten auf zahlreichen Akademietagungen die Kirchen, doch den Mut zu haben, dieses Thema in die politische Öffentlichkeit zu bringen. Die Vorbereitungen dazu haben begonnen. Doch wenn die Kirchen Unternehmer und Gewerkschaften auf das Strukturthema ansprechen wollen, werden diese vermutlich grinsend die Nr. 4/76 der Dritte-Welt-Information vom epd aus der Tasche ziehen, in der nachgewiesen werden soll, daß Strukturwandel eigentlich unnötig sei, weil er ja doch der Dritten Welt nicht hilft. Zur Begründung werden volkswirtschaftliche Halbwahrheiten aneinandergereiht, die weder dem Stand der Diskussion entsprechen noch den Forderungen, die die Entwicklungsländer nicht zuletzt auch auf den ökumenischen Konferenzen in Montreux erhoben haben. Wenn die Christen aus den Entwicklungsländern bei uns lesen, daß wir den Bestand unserer Beschäftigung retten wollen, indem wir mit linken und rechten Argumenten unsere Märkte abriegeln, werden sie an unserer Lernfähigkeit erheblich zweifeln.

Auf allen internationalen Konferenzen haben die Entwicklungsländer bisher gesagt: Es wird sich keine nennenswerte Entwicklung bei uns vollziehen können, wenn die Industrienationen nicht bereit sind, ihre Märkte für unsere Produkte zu öffnen. Das mag Schrumpfungsprozesse für einzelne Branchen, die unserer Niedrigpreiskonkurrenz nicht gewachsen sind, auslösen, doch da der Strukturwandel langfristig Industrienationen und Entwicklungsländern nützt, ist das das mindeste dessen, was wir von den Industrienationen erwarten können.

Doch Strukturbereinigung ist nicht nur das mindeste, sondern auch das schwerste. Es ist leichter, in Übersee Hilfe zu leisten, als Schrumpfungsprozesse

einzelner Wirtschaftssektoren mit all ihren innenpolitischen Komplikationen hinzunehmen oder gar aktiv vorwegzunehmen.

Die Entwicklungspolitik, insbesondere das Engagement der Kirchen, hat bisher viel guten Willen aktiviert. Mit gutem Willen allein läßt sich aber nicht einmal ein Motorrad reparieren, geschweige denn so etwas, wie die Kompliziertheit eines Strukturwandels einleiten. Wenn moralisierende Stimmen dazu übergehen, aggressiv-eifernd im Namen der Entwicklungsländer überzogene oder auch nur ungeschickt strukturpolitische Forderungen vorzutragen, dann werden sie den Strukturwandel eher verhindern als fördern. Andererseits darf das Struktur- und das Anpassungsproblem der Europäischen Wirtschaft aus dem entwicklungspolitischen Horizont der Kirchen niemals ausgeblendet werden. Es nimmt im Memorandum der beiden Kirchen zu UNCTAD IV einen breiten Raum ein und wird das zentrale Thema des Entwicklungskongresses sein, den die Kirchen für 1978 planen.

Strukturprobleme geben uns nicht nur die Entwicklungsländer auf, das Kieler Institut für Weltwirtschaft schätzt bis 1985 eine jährliche Freisetzung von 35 000 bis 60 000 Arbeitnehmern in der Bundesrepublik durch Importe aus Entwicklungsländern. Da die Entwicklungsländer dadurch Devisen verdienen und mit diesen Devisen Maschinen bei uns kaufen, entstehen jährlich etwa 20 000 Arbeitsplätze durch Exporte in die Entwicklungsländer. Es bleibt also ein Saldo von 15 000 bis 40 000 Freisetzungen. Wenn man davon ausgeht, daß die vom Konjunkturtief bereinigte Sockelarbeitslosigkeit bei 800 000 liegen wird, würde die von Importen aus den Entwicklungsländern verursachte, überwiegend vorübergehende Arbeitslosigkeit 3 bis 5 % der gesamten Arbeitslosigkeit ausmachen. Dieser Prozentsatz ist sehr gering, vor allem dann, wenn man bedenkt, daß die Exportchancen der deutschen Industrie ohne billige Zulieferteile aus den Entwicklungsländern wesentlich sinken würden. Der Exporterfolg der japanischen Industrie ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß die Japaner weitgehend Zulieferteile in den Entwicklungsländern fertigen lassen. Eine so exportorientierte Wirtschaft wie die unsrige würde die Arbeitsplätze gefährden, wenn sie im Glauben, Arbeitsplätze dadurch zu sichern, den Markt für Waren aus den Entwicklungsländern sperrt.

Diese Hinweise sind notwendig, weil innenpolitisch viel daran liegt, das Thema Strukturwandel zu entdramatisieren und zu verhindern, daß alle Ängste und politischen Widerstände, die der Strukturwandel auslöst, auf die Entwicklungsländer gelenkt werden.

Wenn man nach den Konsequenzen fragt, die der Strukturwandel mit sich bringt, dann wird oft mit einem Katalog von Forderungen geantwortet, die alle mit den Worten beginnen: Der Staat sollte . . . Ich bewundere diesen ungebro-

chenen Glauben an die Möglichkeiten des Staates in einer Zeit, in der gleichzeitig und mit guten Gründen die These von der zunehmenden Unregierbarkeit der Gesellschaft diskutiert wird. Der Staat wird sowohl von den Betroffenen des Strukturwandels angerufen als auch von denen, die ihn fordern. Wer die Machtverhältnisse abschätzt, wird davon ausgehen, daß der Staat eher geneigt ist, Strukturhaltung als Strukturwandel zu betreiben. Der anonyme und deshalb zu mehr Härte fähige Markt ist weit eher in der Lage, Strukturwandel zu betreiben als die von zahllosen Rücksichtnahmen geprägte Willensbildung des Staates. Wer Strukturwandel fördern will, darf deshalb nicht nach mehr Staat, sondern muß nach mehr Markt rufen. Keine Regierung kann es sich leisten, eine arbeitsintensive und deshalb wahlpolitisch interessante Branche mit dem Imperativ der Schrumpfung zu belegen, der Markt jedoch kann es und tut es, sofern er nicht durch öffentliche Erhaltungssubventionen oder zollpolitische Handelshemmnisse daran gehindert wird. Die Subventionsbereiche der Bundesrepublik der letzten Jahre sagen aus, daß höchstens 10% der Subventionen dem Aufbau neuer Fertigungsbetriebe dienen und daß 90% als Erhaltungssubventionen anzusehen sind. Es ist deshalb eine erhebliche Akzentverschiebung in der Subventionspolitik notwendig. Da zahlreiche Subventionen der Regionalförderung dienen, ist nur schwer auszumachen, welche Branchen letztlich mit diesen Mitteln begünstigt wurden. Eine wesentliche Forderung wäre deshalb die nach einer sektoralen Subventionsstatistik.

Die Weltwirtschaft entwickelt sich sprunghaft. Niemand kann abschätzen, welche Waren in welchen Mengen die Staatshandelsländer auf den Weltmarkt werfen. Ferner haben innerhalb weniger Jahre die Ölländer eine petrochemische und eine stahlerzeugende Industrie aufgebaut, die ebenfalls auf dem Weltmarkt neue Daten setzen werden. Schließlich gibt es Unsicherheiten in der Rohstoffversorgung. Das überfordert die Prognosefähigkeit der einzelnen Unternehmen und auch der staatlichen Wirtschaftspolitik bis hin zu den Bundes- und Landesraumordnungsprogrammen. Die oft und mit Recht geforderte Arbeitsmarktplanung kann deshalb auch nur auf sehr schwankendem Boden geschehen. Diese Prognoseunsicherheit veranlaßt das Kieler Institut für Weltwirtschaft, Negativlisten für Schrumpfungsbranchen, nicht aber Positivlisten für Wachstumsbranchen aufzustellen. Da Wachstumsbranchen qualitativ höhere Anforderungen an die Beschäftigten stellen als die arbeitsintensiven Branchen, ist eine bildungspolitische Vorbereitung zwar wichtig, konkret aber nur schwer zu realisieren.

Wenn es Investitionsmeldungen gäbe, die Hinweise auf die langfristige Planung der Unternehmen geben könnten, wäre manches leichter. Da solche Investitionsmeldungen aber als Vorstufe zur Investitionslenkung aufgefaßt werden, gibt es erheblichen politischen Widerstand gegen dieses wirtschaftspolitisch wich-

tige Instrument. Wegen der fehlenden Sektorprognose ist eine Berufsprognose kaum möglich. Es gibt nur eine Trendvermutung, die die Meß- und Regeltechnik, die Datenverarbeitung, den Prozeßanlegebau, den Werkzeugmaschinenbau, die Reaktortechnik und die Elektromedizin als wachstumsstark identifiziert. Da die Prognosefähigkeit des Staates und der einzelnen Unternehmen beschränkt ist, könnte die Errichtung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung des strukturellen Wandels ein Schritt sein, der Ausgewogenheit und das notwendige öffentliche Echo seiner Aussagen miteinander verbinden könnte. In einem solchen Sachverständigenrat müßten die Industrieverbände und die Gewerkschaften durch je ein Mitglied vertreten sein, so daß die Kontroversen zwischen branchenpolitischen und volkswirtschaftlichen Aspekten jeweils verbandsintern auszutragen wären und die Gefahr öffentlicher Demagogie gemindert wird. Dieser Sachverständigenrat dürfte nicht nur vorhandenen Strukturwandel analysieren, sondern seine Hauptaufgabe bestünde darin, ihn rechtzeitig zu signalisieren und Vorschläge zur Milderung der sozialen Folgen vorzulegen.