

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Udo Kollatz

Entwicklungszusammenarbeit —
Lehrstücke praktischer Politik

Wilhelm Hankel

Zur Wirtschafts-, Finanz-
und Währungspolitik
in den achtziger Jahren
Perspektiven und Alternativen

ISSN 0479-611 X

B 50/78

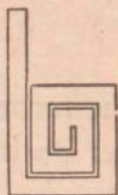
16. Dezember 1978

Udo Kollatz, Dr. jur., Dr. rer. pol., geb. 1931 in Königsberg (Pr.), Staatssekretär i. e. R., Honorarprofessor an der Technischen Hochschule Darmstadt. Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften; richterlicher Dienst; Verwendung im Bundesministerium der Justiz; Hess. Ministerium der Justiz, Staatskanzlei, Kultusministerium, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit; Visiting Professor an der Georgetown University, Washington, D. C., USA.

Veröffentlichungen u. a.: Qualität trotz Gleichheit?, Frankfurt 1972; Eing geplante Fehler oder fehlgeplante Einflüsse?, in: transfer 4, Opladen 1977; zahlreiche Aufsätze in Zeitschriften und Sammelwerken zu wirtschaftsrechtlichen, organisations- und verwaltungspolitischen Fragen, insbesondere zur Steigerung der Effizienz und Verbesserung der Kontrolle in der öffentlichen Verwaltung.

Wilhelm Hankel, Dr. rer. pol., geb. 1929 in Danzig; 1959—1968 Chef-Volkswirt der Kreditanstalt für Wiederaufbau, 1968—1972 Leiter der Abteilung Geld und Kredit im Bundesministerium der Wirtschaft, 1972—1974 Präsident der Hessischen Landesbank; seit 1971 Honorarprofessor für Entwicklungs- und Währungspolitik an der J. W. Goethe-Universität in Frankfurt, 1974—1976 Lehraufträge an der Harvard und Georgetown University.

Veröffentlichungen u. a.: Die zweite Kapitalverteilung, Frankfurt 1961; Erfahrungen mit der deutschen Kapitalhilfe, Hamburg 1967; Währungspolitik, Stuttgart 1971; Heldensagen der deutschen Wirtschaft, Düsseldorf 1975; Der Ausweg aus der Krise, Düsseldorf 1975; Weltwirtschaft. Vom Wohlstand der Nationen heute, Düsseldorf 1977; Caesar: ‚Goldene Zeiten führt ich ein‘. Eine Analyse der römischen Weltintegration, München 1978.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65,
5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— 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.

Entwicklungszusammenarbeit – Lehrstücke praktischer Politik

I. Einleitung

Entwicklungszusammenarbeit bleibt fragwürdig. Die meisten Bürger unseres Landes wollen den Menschen in Entwicklungsländern helfen. Aber sie sind zugleich voller Mißtrauen: Einmal gegen die Regierungen der Entwicklungsländer. Man hört ja immer von Korruption und Verschwendung, vom Hang der Mächtigen, sich persönlich zu bereichern, die Armen zusätzlich auszubeuten und zu unterdrücken. Man liest von Faulheit, Arroganz und Mißwirtschaft. Auf internationalen Konferenzen konstatiert man vehemente Attacken gegen die Marktwirtschaft, verbissene Kritik an den Industrieländern, obwohl wir — wenn schon nicht Dankbarkeit — doch wenigstens Anerkennung für unser Bemühen erwarten könnten.

Nicht weniger Mißtrauen gilt deutschen Regierungsstellen, die sich mit Entwicklungshilfe befassen. Gehen sie sorgfältig mit unseren Steuergroschen um? Erreichen unsere Maßnahmen in fernen Ländern überhaupt die Armen? Können sie ihnen bei der Deckung ihrer Grundbedürfnisse helfen? Nützen die Projekte auch im erforderlichen Maße unserer Wirtschaft? Öffnen sie Exportchancen? Sichern sie unsere Arbeitsplätze? Das alles ist kaum zu durchschauen.

Auch die veröffentlichte Meinung zu Fragen der Entwicklungszusammenarbeit ist auffallend ambivalent. Konkrete Aktionen finden in der Regel Unterstützung und positive Resonanz. Das zeigt sich Jahr für Jahr an den auf anschauliche Programme abgestellten großen Sammelaktionen der Kirchen und anderer freier Träger. Das gilt nicht minder für konkrete Einzelaktionen, wie u. a. der alle Erwartungen übertreffende Erfolg des Spendenaufrufs einer Illustrierten „Rettet die Hungernden“ für Äthiopien noch 1974 bestätigt hat. Auch der einzelne Entwicklungshelfer, der aus dem Nachbarort aufgebrochen ist, um die Trinkwasserversorgung in Nepal zu verbessern oder heimtückische Krankheiten in Afrika zu bekämpfen, findet für seine Berichte und Vorträge breiten Raum in der heimatlichen Presse. Eine wohlwollende Bewertung seines Tuns ist ihm sicher. Sobald Entwicklungszusammenarbeit sich nicht konkret faßbar präsentiert, sondern sich in Be-

richten über die Tätigkeit staatlicher oder internationaler Institutionen niederschlägt, in der Analyse von internationalen Konferenzstrategien, in der Diskussion über Haushaltstitel und langfristige Etatplanungen, kurz, sobald offizielle Stellen damit befaßt sind, wird die Einstellung ungleich kritischer, der Ton der Kommentierung ungeduldig, besserwisserisch und

INHALT

- I. Einleitung
Am Anfang steht die Gretchenfrage — Von der Schwierigkeit, das auf Dauer Richtige zu tun
- II. Transparenz als politisches Problem
- III. Doppelfunktionen von Zielangaben und Zielkonflikte
- IV. Entscheidungskomponenten
Die außenpolitische Komponente — Große Gesten und nicht minder große Folgen
Die finanzpolitische Komponente — Die „Kasse“ macht nicht die Musik — Problematische Argumente — Reale Zukunftsorientierung? — Der Ostblock als Alibi? — Alltagsgeschäfte — Wirtschaftspolitische Komponenten
Die entwicklungspolitische Verantwortung — Zwischen Effizienz und Betriebsamkeit
- V. Auf der internationalen Bühne
Verpaßte Auftritte — Voraussetzungen alternativer Strategien — Nicht für die Politik anderer zahlen ... — ... sondern mit (eigenem) Geld (eigene) Politik machen
- VI. Verfälschende Akzente: Lehrstück Mogadischu
- VII. Fazit

aggressiv. Dabei ist diese Kritik in sich nicht konsistent, ersichtlich unfähig, Alternativen oder Gegenpositionen schlüssig herauszuarbeiten. Aber etwas davon bleibt immer hängen. An Theorien und Fremdworten, an Ideologen und Propheten ist ohnehin kein Mangel. Der Bürger spürt zwar, daß viele der mit Emphase vorgetragenen Argumente hohl klingen, daß

sie so nicht stimmen können; aber er kann nicht genau sagen, woran das eigentlich liegt.

Die vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) veranlaßten Meinungsbefragungen¹⁾ bringen ähnlich diffuse Resultate, aber in einem Punkt über mehrere Jahre hinweg keine Änderung: 54 % der Befragten bekunden nach wie vor ein starkes bis mittleres Interesse am Thema. 46 % beurteilen die Entwicklungspolitik der Bundesregierung positiv, 27 % negativ und 26 % haben keine Meinung dazu. Als Grund dafür wird u. a. „das bestehende Informationsdefizit bei der Bevölkerung“ vermutet²⁾.

Wenn bei überwiegendem Interesse an einer Thematik über Jahre hinweg ein Informationsdefizit festzustellen ist — keineswegs nur bei den „Normalbürgern“ dieses Landes, sondern in eklatantem Maße auch bei führenden Politikern —, obwohl Informationen verfügbar sind, nachgerade überreichlich in allen Formen und Medien geboten werden und seit der Ölpreiskrise und der ihr folgenden Rezession auch nicht mehr des unmittelbaren Bezuges zu jedem einzelnen von uns entbehren, dann sind Verständnisdefizite m. E. nicht mit fehlender Information über Fakten zu erklären, wohl aber mit der Unsicherheit, diese Fakten zu ordnen und zu werten. Mit anderen Worten: Sowohl das Verhalten der politischen Parteien, ihr Schattenboxen um Scheinprobleme, als auch das politisch sich nicht umsetzende Interesse der Bevölkerung an der Thematik weisen darauf hin, daß politische Führung fehlt, daß eine politische Zielansprache nicht deutlich wird.

Am Anfang steht die Gretchenfrage

Bevor man sich mit Programmen, mit Thesen und Theorien auseinandersetzt, muß man die Gretchenfrage stellen: Wie halten wir es mit der Entwicklungshilfe? Was wollen wir eigentlich mit ihr erreichen? Was kann sie leisten? Welche Determinanten bestimmen ihr Handeln? Sind die eingesetzten Mittel geeignet, die proklamierten Ziele zu verwirklichen? Und: Wie teuer kommen uns Folgen und — eine sehr wichtige Gegenkontrolle! — die Unterlassungen unserer Politik auf längere Sicht zu stehen?

¹⁾ BMZ-aktuell, herausgegeben vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Presereferat, vom 9. Januar 1978. Die wichtigsten Ergebnisse der vorausgegangenen Erhebung aus dem Jahre 1975 sind als Vergleichszahlen in dieser Veröffentlichung mit angeführt.

²⁾ BMZ-aktuell vom 9. Januar 1978, S. 6.

Entwicklungspolitik ist hier also nicht als Bekenntnis zu thematisieren, sondern als Analyse praktischer Politik. Nicht ihre Absichten sind zu testen, sondern ihre Glaubwürdigkeit. Das ist Aufgabe der politischen Bildung und zugleich ihre Legitimation, sich mit dem Thema zu befassen.

Von der Schwierigkeit, das auf Dauer Richtige zu tun

Entwicklungszusammenarbeit ist ein Versuch, akuten Notlagen und Bedürfnissen der Entwicklungsländer durch dauerhaft tragende Strukturverbesserungen abzuwehren. So wird sie in vielen internationalen Dokumenten an-

„Die Bundesregierung strebt im Einklang mit dem Strategie-Dokument der Vereinten Nationen als Ziel für die Zweite Entwicklungsdekade die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts der Entwicklungsländer in einem System weltweiter Partnerschaft an, um die Lebensbedingungen der Bevölkerung in diesen Ländern zu verbessern. Dies liegt auch im Interesse der Bundesrepublik Deutschland. Wirtschaftlich werden dadurch Voraussetzungen für den erweiterten Austausch von Gütern und Dienstleistungen im beiderseitigen Interesse geschaffen. Wirksame Entwicklungspolitik festigt die internationale Stellung der Bundesrepublik Deutschland. Sie vergrößert langfristig die Chancen der Friedenssicherung.“

Die entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland (Fassung 1975, Tz. 9)

gesprochen. So ist sie in der entwicklungspolitischen Konzeption der Bundesrepublik Deutschland³⁾ definiert.

Entwicklungszusammenarbeit ist also ihrer Natur nach mittel- und langfristig angelegt. Das

³⁾ Die am 11. Februar 1971 von der Bundesregierung beschlossene Konzeption wurde 1973 ergänzt und zuletzt am 6. November 1975 fortgeschrieben. Diese z. Z. gültige „Fassung 1975“ ist u. a. abgedruckt als Anlage 3 zum Dritten Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, BT-Drucksache 8/1185. — Der Dritte Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung enthält — wie seine Vorläufer — im Anhang die wichtigsten Texte und Tabellen zur Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik; er wird als Sonderdruck vom BMZ auf Anforderung zur Verfügung gestellt.

unterscheidet sie von anderen Maßnahmen, die sich ebenfalls an Menschen in Entwicklungsländern richten.

Zelte und Decken, die z. B. das Rote Kreuz oder andere Organisationen nach einer Naturkatastrophe an die Überlebenden verteilen, Nahrungsmittel, die dort ausgegeben werden, sind unmittelbar Überlebenshilfe. Man bezeichnet das als humanitäre Hilfe. Entwicklungszusammenarbeit setzt in diesem Beispiel erst auf einer späteren Stufe ein, wenn der Aufbau beginnt, die zerstörten Verkehrswege wieder hergestellt, öffentliche Einrichtungen zweckmäßig neu gestaltet, Arbeitsplätze geschaffen, Genossenschaften zum Bau neuer, möglichst erdbebensicherer Häuser gefördert werden.

In dem bekannten chinesischen Sprichwort: „Gib den Hungernden einen Fisch und Du machst ihn für diesen Tag satt. Lehrst Du ihn aber das Fischen, wird er niemals verhungern“ beschreibt der erste Teil die humanitäre, der zweite die entwicklungspolitische Komponente unserer Zusammenarbeit mit der Dritten Welt. Jede dieser Maßnahmen folgt anderen Kriterien und ist nach eigenen Maßstäben zu beurteilen.

Wird humanitäre Hilfe in der akuten Not nicht schnell, effizient, reichlich und vorbehaltlos aus vorhandenen Beständen abgerufen und geleistet, sind die von der Katastrophe Betroffenen verhungert oder durch Kälte und Seuchen umgekommen, bevor andere Hilfsmaßnahmen anlaufen und greifen können. Werden andererseits z. B. Geschenke von Lebensmitteln zu lange fortgesetzt, weil wir aufgehäufte Agrarüberschüsse dabei günstig und für einen edlen Zweck zu verwerten glauben, wird die von der Naturkatastrophe heimgesuchte Landschaft zusätzlich veröden. Die Bauern werden ihre Felder nicht wieder bestellen, sondern sie endgültig aufgeben und verlassen. Gegen geschenkte Nahrungsmittel zum „Nulltarif“ können sie mit ihrer mühseligen Produktion nicht ankommen. Auch Geschenke machen bekanntlich nur glücklich, wenn sie zur rechten Zeit im richtigen Maß gegeben werden. Entwicklungszusammenarbeit muß immer darauf bedacht bleiben, im Entwicklungsland möglichst viel Eigenkräfte zu mobilisieren.

In der Praxis sind die Übergänge zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe fließend. Das ist auch nur vordergründig eine Kompetenzfrage im Sinne der Zuständigkeit von Institutionen. Wirksame humanitäre Hilfe wird so angelegt sein, daß sie über den Augenblick hinausweist; Entwicklungszusammenarbeit verleugnet nicht humanitäre Aspekte. We-

sentlich ist allein, daß man die grundsätzliche Orientierung nicht aus dem Auge verliert.

Daß es in der Politik nicht genügt, die richtigen Pläne und Vorstellungen zu haben, bleibt eine Binsenwahrheit. Der Erfolg einer Politik wird an dem gemessen, was sie durchsetzen kann. In der Entwicklungspolitik ist die Gefahr besonders groß, von den langfristig als richtig erkannten Maßnahmen immer wieder durch kurzfristig motivierte Einwirkungen abgedrängt zu werden. Dies gilt für beide Seiten, für die ihre Hilfe anbietenden Industrieländer nicht minder als für die Entwicklungsländer selbst.

Die Entwicklungsländer erliegen z. B. oft der Versuchung, den zweiten Schritt vor dem ersten zu tun, d. h. um des vermeintlich schnelleren und besser vorzeigbaren Erfolges willen ins Auge fallende Einzelmaßnahmen vorzuziehen und den mühevollen, weniger spektakulären Ausbau der Infrastruktur darüber zu vernachlässigen. Das hat gewöhnlich zur Folge, daß die glanzvoll gedachten, voreilig begonnenen Einzelmaßnahmen dahinkränkeln, weil eine sie stützende und tragende Infrastruktur fehlt und nur langsam nachwächst.

Auf Seiten der Industrieländer, insbesondere in den westlichen Demokratien, fehlt der Entwicklungspolitik die Unterstützung durch organisierte Interessen bei politischen Auseinandersetzungen und Verteilungskämpfen. Während andere Gruppen, deren Belange tangiert werden, sich als Betroffene zu Wort melden (Rentner, Lehrer, Bundesbahn, Wohnungsbau usw.) und dadurch allzu einseitigen Entscheidungen zu ihren Lasten vorbeugen, kann die Entwicklungszusammenarbeit eigene Hilstruppen in diesem Sinn nicht aufbieten, ein Gleichgewicht der Kräfte in der akuten Auseinandersetzung niemals herstellen. Ihre Waffe bleibt immer nur der Appell, das langfristig Richtige über dem kurzfristig Drängenden nicht zu vernachlässigen. Aktualisierende Hilfskonstruktionen (z. B. die Kampagne unter der Parole „Entwicklungshilfe sichert Arbeitsplätze“) haben bisher weder die in der innenpolitischen Auseinandersetzung benötigte Unterstützung verschaffen noch Gegenkräfte ausreichend neutralisieren können. Auch die gewandteste Präsentation konnte kaum überdecken, daß eine langfristig und allgemein durchaus nachweisbare Sicherung von Arbeitsplätzen durch Entwicklungszusammenarbeit dem einzelnen Betrieb und dem einzelnen Arbeitnehmer, die ihre Beschäftigung hier und heute konkret bedroht sehen, nur geringen Trost zu bieten vermag. Dahinter steht die heikle Frage, ob zur Schau gestellter (langfristig durchaus gerecht-

fertigter) Optimismus angesichts unverkennbarer konkreter Schwierigkeiten eher Zuversicht vermittelt oder Ablehnung auslöst, weil der Betroffene aus seiner Sicht die Zukunftsvision als Ablenkungsmanöver empfindet.

Dieser Beitrag will einige der Determinanten und Komponenten aufzeigen, die entwicklungspolitische Entscheidungen beeinflussen. Ein großer Teil der Unzufriedenheit, die mit der Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland auf allen Seiten und in unter-

schiedlichen Gruppierungen zu beobachten ist, beruht m. E. auf Fehleinschätzungen solcher Faktoren — sei es, daß man sie übersieht, sie grotesk überschätzt, zuviel von ihnen erwartet oder verkennt, daß sie in ihrer Auswirkung sich oft gegenseitig aufheben. Hierüber größere Klarheit zu schaffen, ist unerlässlich, wenn man die Entwicklungspolitik und die Diskussion darüber aus dem Zwielficht der Randfragen und Scheinargumente herausführen und auf den politischen Kern konzentrieren will.

II. Transparenz als politisches Problem

Was den Umgang mit Entwicklungspolitik schwierig macht, ist ihre Transparenz. Diese Transparenz besteht — und das ist außergewöhnlich — auf der *politischen* Seite, sie betrifft politische Entscheidungen oder Unterlassungen und deren Folgen. Diese werden sichtbar, nicht die administrativen Einzelmaßnahmen, die ansonsten bei Verwirklichung von Politik üblicherweise im Vordergrund stehen und von einer Kontrolle politischer Grundpositionen eher ablenken.

Es gibt wohl keinen Politiker, der nicht erklärte, daß er für Transparenz wäre. Aber die permanente Durchleuchtung von mehreren Seiten zugleich, der die Entwicklungspolitik ausgesetzt ist, macht manchem zu schaffen, der es nicht gewohnt ist, daß seine Worte so exakt in Taten nachgemessen werden. Jenes Phänomen, das Lübke anschaulich als die wachsende Animosität der Politiker gegen die Langzeitfolgen ihrer eigenen Entscheidungen beschreibt⁴⁾, kommt in der Entwicklungspolitik verstärkt zur Geltung, weil der Grad ihrer Transparenz höher ist, als man es auf anderen Politikfeldern gewohnt ist; die Konfrontation mit den Folgen der eigenen Entscheidungen oder Nichtentscheidungen ist institutionell ‚gesichert‘.

Gegenseitiges Mißtrauen — positiv formuliert: löblicher Wetteifer — hat eine einzigartige Einrichtung geschaffen, das Development Assistance Committee (DAC) bei der OECD in Paris⁵⁾. Diese Institution prüft, ob die von den Industrienationen an die Entwicklungsländer erbrachten Leistungen wirklich Entwicklungshilfe im Sinne vereinbarter Kriterien sind. Da-

durch ist ausgeschlossen, daß Maßnahmen, die wesentlich anderen Zwecken dienen, in internationalen Statistiken als Entwicklungshilfe verbucht werden. Auch wenn es immer Grenzfälle geben wird (dient der Auslandslehrer im Entwicklungsland z. B. mehr den Kindern ansässiger Europäer, ist er Missionar der Kultur der früheren Kolonialmacht oder fördert er Eingeborene, so daß sein vom Mutterland gezahltes Gehalt der Entwicklungshilfe zugerechnet werden kann?), bleibt die Kontrolle durch das DAC nützlich und seine Existenz heilsam.

Das DAC prüft nicht nur qualitativ, es kontrolliert auch quantitativ. Während zuweilen in der Politik das Wort genügt, um einen Anstoß zu geben, um etwas politisch in Bewegung zu setzen, schaut das DAC auf nüchterne Taten, die sich buchungsmäßig als bewirkte Zahlungen darstellen. Ihm genügt nicht das Wollen, sondern es zählt das Vollbringen. Deshalb folgt optimistischen Ankündigungen verstärkter eigener Bemühungen gelegentlich ein ernüchternder DAC-Bericht⁶⁾. — Eine weitere Gelegenheit, bei der ein über die Zusammenhänge nicht informierter Betrachter den Eindruck gewinnen könnte, daß in der Entwicklungszusammenarbeit einiges drunter und drüber gehe, weil man wechselnde Zahlen und Tendenzen vermeldet. Auch Transparenz hat ihre Probleme. Sie will verstanden, verantwortungsvoll gehandhabt und richtig bewertet sein.

Bei alledem ist das DAC keine internationale Superbehörde. Es verfügt über einen nur kleinen Stab. Die Effizienz der Institution liegt in

⁴⁾ Hermann Lübke, Wissenschaftspolitik. Planung — Politisierung — Relevanz, Texte und Thesen Nr. 84, Edition Interform, Zürich 1977, S. 18.

⁵⁾ Development Assistance Committee (Entwicklungshilfeausschuß) der Organization for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

⁶⁾ Die jährlichen Prüfungsberichte des DAC werden von der OECD unter dem Titel „Zusammenarbeit im Dienst der Entwicklung, Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe“ herausgegeben. In der Presse werden sie auch als OECD-Berichte, als DAC-Examen o. ä. bezeichnet.

der Mitarbeit der Mitglieder, die sich selbst gegenseitig prüfen, indem z. B. Dänemark und Frankreich die deutschen Leistungen inspizieren, Japan und die Bundesrepublik die französischen überprüfen usw., wobei die Prüfer im Turnus wechseln.

Damit nicht genug. Entwicklungspolitik ist von der Aufwandseite her (d. h. innenpolitisch bei uns, nicht im Erfolg bei den Entwicklungsländern) nicht nur bis auf den Pfennig meßbar, sondern sie wird auch in ihren politischen Zielrichtungen nachgerade automatisch transparent. In der Regel stehen nach einer politisch betonten Ankündigung, z. B. die Landwirtschaft, die Befriedigung der Grundbedürfnisse oder einen anderen Sektor im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit verstärkt fördern zu wollen, in der Jahresendanalyse trotz allen Bemühens wieder annähernd dieselben Prozentzahlen für die Sektoren wie ehemals. Das wirkt politisch fatal. Dabei sind der Sachverhalt und seine Gesetzmäßigkeiten einfach.

In den letzten Jahren hat der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit beispielsweise mit breiter politischer Zustimmung die Lieferung von Schiffen (vornehmlich von Spezialschiffen und Hafenausrüstungen) an Entwicklungsländer besonders gefördert, um damit zugleich akute Beschäftigungsprobleme der deutschen Werften zu mildern⁷⁾. Es ist leicht einzusehen, daß jede für Schiffe ausgegebene Mark statistisch eine relative Minderung der Ausgaben für alle anderen Sektoren bedeutet. Schiffe sind technische Erzeugnisse, die der Infrastruktur dienen; sie sind in diesem Sinne weder der Landwirtschaft noch der Bevölkerungspolitik noch der Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse zuzurechnen. Innerhalb einer prozentual aufzuschlüsselnden Jahresleistung werden folglich durch ein Schiffsbauprogramm alle „Nicht-Schiff-Sektoren“ relativ reduziert, auch wenn die Gesamtaufwendungen für die Befriedigung der Grundbedürfnisse, das Genossenschaftswesen oder die angepaßte Technologie absolut gesehen ebenfalls noch gestiegen sind. Es ist erstaunlich, in welchem Maße viele Politiker und Publizisten, die soeben noch vorbehaltlos einem Schiffsbauprogramm (und man könnte jedes andere Schwerpunktprogramm an dessen Stelle setzen!) applaudieren, die Folgen ihrer eigenen Meinung kritisieren, wenn sie statistisch evident

werden, d. h. sich folgerichtig in geringeren Zuwächsen bei anderen Sektoren niederschlagen. Insgesamt wirkt dieser Mechanismus jedoch stabilisierend, d. h. bei einer vernünftigen Projektsteuerung pendeln sich alle Sektoren auf Durchschnittswerte ein; wesentliche Ausschläge und Verschiebungen sind weder zu erwarten noch zu bewirken.

Natürlich wirkt dieselbe Gesetzmäßigkeit auch bei innenpolitischen Verteilungskämpfen. Was in das Defizit der Bundesbahn gesteckt wird, steht nicht mehr für den Straßenbau zur Verfügung, was Rentner an sozialen Einrichtungen brauchen, kann nicht mehr den Schulen gegeben werden und umgekehrt. Nur wird das normalerweise nicht so unangenehm transparent, weil die Bezugsgrößen verschwommen bleiben. Der Politiker kann sich dabei leichter echte Anliegen in beliebiger Zahl nach Opportunitätserwägungen zu eigen machen. Wenn später jedes Anliegen sein kleines Pflasterchen bekommt, wird untereinander nicht mehr verglichen, und eine Gesamtkontrolle findet ohnehin nicht statt, die Frage nach den Folgen wird weder gestellt noch beantwortet⁸⁾.

Die sorgfältig fortgeschriebenen statistischen Analysen der Entwicklungspolitik und ihr überschaubarer Rahmen, der auch an den Rändern dank der Wachsamkeit des DAC nicht ausfranst, schließen entsprechende Unterfangen in der Entwicklungspolitik sicher nicht aus, aber sie machen sie transparent. Wer hier etwas sagt oder verspricht, muß es auch meinen und zu seinen Konsequenzen stehen.

Nach meinem Eindruck hat diese immanente Rigorosität der Entwicklungspolitik den Vorwurf des Dogmatismus an die Adresse ihrer Exponenten stärker begründet als deren eigenes politisches Verhalten. Entwicklungspolitiker haben sich häufig unbeliebt gemacht, weil sie auf unausweichliche Folgen bestimmter politischer Entscheidungen rechtzeitig und zutreffend aufmerksam machten. Wer Politik auf dieser Stufe der Transparenz ansonsten nicht gewohnt ist, wird sich durch solche Hinweise irritiert fühlen. Um so schlimmer für den Warner, wenn sich zwangsläufig nach wenigen Jahren herausstellt, wie recht er hatte. Hat er nicht damit Entwicklungspolitik bei anderen zusätzlich in Verruf gebracht? Ist er nicht schuldig, wenn Widersprüche zwischen Worten und Taten nicht in üblicher Weise vertuscht, sondern sogar noch auf internationalen Foren offengelegt werden?

⁷⁾ Das Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1978, herausgegeben vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, August 1978, beziffert (S. 93) die bereitgestellten Kredite auf 400 Mio DM, das dadurch bewirkte Auftragsvolumen für die deutschen Werften auf 800 Mio DM.

⁸⁾ Eberhard Moths, Politische Folgenkontrolle, in: Merkur, Heft 9, September 1978, S. 851 ff. (insbes. S. 857 ff.).

Der hier aufgezeigte Zusammenhang macht die Frage nach den politischen Zielen noch dringlicher. Auch wer Politik nicht als Strategie konzipiert, sondern sich mit Taktik begnügt, braucht für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit möglichst konsistente Bündel untereinander konformer Ziele. Diese liegen teils auf der Ressortebene, teils greifen sie

weit darüber hinaus. Ungenauigkeiten und Unsicherheiten werden jedenfalls durch das System der mehrfachen Durchleuchtung und Transparenz automatisch zu Tage gefördert. Politik, die sich dessen nicht bewußt bleibt, wird sich zwangsläufig auch öffentlich in Widersprüche verstricken.

III. Doppelfunktionen von Zielangaben und Zielkonflikte

Entwicklung ist ein mühevoller und sehr komplexer Prozeß. Wenn die Regierung eines Entwicklungslandes einzelne Bereiche zu stark forciert, etwa die Industrialisierung einseitig und mit aller Macht vorantreibt, riskiert sie nicht nur verheerende soziale Folgen, sondern sie steht in aller Regel nach einiger Zeit vor dem totalen wirtschaftlichen Zusammenbruch. Dafür gibt es zahlreiche Beispiele. Trotzdem ist es notwendig, die Wichtigkeit einzelner Bereiche immer wieder herauszustellen. Denn nur der Hinweis auf ein konkretes Problem findet Aufmerksamkeit und kann zu besonderer Anstrengung anspornen; die ständige Betonung einer sattsam bekannten Problematik hat diesen Effekt erfahrungsgemäß nicht.

Weltbankpräsident McNamara hat es sich deshalb zur Gewohnheit gemacht, in seinem jährlichen Rechenschaftsbericht auf der großen Weltbankkonferenz jeweils einen Aspekt der Entwicklungsarbeit besonders herauszustellen. Das ist in dem einen Jahr die landwirtschaftliche Entwicklung, das nächste Mal die Gesundheitspflege, die Wasserversorgung, die Lage in den Slums der großen Städte oder die Handelspolitik, die den Entwicklungsländern den Zutritt zu den Märkten künstlich erschwert, wenn nicht verwehrt. Die Hervorhebung eines dieser Bereiche bedeutet nicht, daß auf den anderen Gebieten alle Probleme gelöst seien. McNamara betont vielmehr diesen einen Aspekt, um ihn in die allgemeinen Bemühungen deutlicher einzu beziehen.

Eine ähnliche Funktion haben Fachkonferenzen der Vereinten Nationen, etwa die Welternährungskonferenz, die Weltbevölkerungskonferenz, die Weltfrauenkonferenz, in jüngster Vergangenheit die Konferenz über menschliche Siedlungen („Habitat“) in Vancouver, die Weltbeschäftigungskonferenz in Genf, die Weltwasserkonferenz in Mar del Plata und die Weltwüstenkonferenz in Nairobi. Eine Weltwissenschaftskonferenz befindet sich in Vorbereitung. Jede dieser Veranstaltungen will die Aufmerksamkeit der globalen Öffentlichkeit auf ihr spezielles Thema lenken, ohne die

Wichtigkeit anderer Sektoren dadurch in Frage zu stellen. Neben dieser Signalfunktion ist freilich auch ein gewisser Mobilisierungseffekt beabsichtigt.

In der Regel versuchen die Entwicklungsländer, auf einer Fachveranstaltung die Gründung eines neuen Fonds durchzusetzen, der dringliche Maßnahmen aus dem angesprochenen Bereich finanzieren soll. Dahinter steht die Hoffnung, durch solche Neugründungen zusätzliche Mittel zu mobilisieren, zumindest die eigene Position als Antragsteller zu verbessern; denn nicht alle Entwicklungsländer sind von denselben Übeln gleichermaßen geplagt, nicht alle kommen jeweils als Antragsteller in Frage. Die Hoffnung auf zusätzliche Mittel wird sich in der Regel nicht erfüllen. Da sich die Aufforderung, den

„... Unterstützung ist in erster Linie auf dem Handelssektor nötig. Gerade als die Entwicklungsländer ihre natürlichen komparativen Vorteile in bestimmten arbeitsintensiven Fertigungsindustrien zu entfalten begannen, erhob sich in der entwickelten Welt eine neue Woge des Protektionismus. Dies ist unangemessen und kurzfristig zugleich, da den Entwicklungsländern dadurch die Verwirklichung der einzigen langfristigen Wirtschaftsstrategie verweigert wird, die ihre Abhängigkeit von ausländischer Unterstützung beenden kann... Wenn die Entwicklungsländer künftig mehr Güter und Dienstleistungen aus den OECD-Ländern importieren sollen — was sie tun müssen und auch wollen —, dann muß man ihnen umgekehrt auch zugestehen, mehr in diese Länder zu exportieren, um die für ihre Importe erforderlichen Devisen zu erwirtschaften.“

Robert S. McNamara
am 25. September 1978
auf der Weltbank-Jahrestagung
in Washington

Fonds zu dotieren, stets an denselben begrenzten Kreis von Geberländern richtet, bewirkt eine Neugründung lediglich eine Umverteilung von Mitteln. Der Nutzen wird durch die Kosten der separaten Administration des neuen Fonds erfahrungsgemäß zusätzlich reduziert ⁹⁾.

Auch innenpolitisch kann die Entwicklungszusammenarbeit auf Signale und Mobilisierungsaufappelle nicht verzichten. Trotzdem lassen sich die auf der internationalen Ebene üblichen Verfahren nicht ohne weiteres in die Innenpolitik übertragen.

Für uns Deutsche sind die Beziehungen zu den Völkern Afrikas, Asiens oder Lateinamerikas nicht so selbstverständlich wie für die früheren Kolonialmächte. Weil Entwicklungszusammenarbeit innenpolitisch eine originäre Unterstützung durch organisierte Gruppen nicht hat, ist sie darauf angewiesen, für ihre Ziele bei wichtigen Interessentengruppen zu werben. Das geschieht in der Regel durch Betonung jener Aspekte, von denen man sich am ehesten Resonanz erhofft.

Der zuständige Minister hat kürzlich bekräftigt, daß er — insoweit fast wortgleich mit seinen unmittelbaren Vorgängern — frei vom Streben nach „reiner Lehre“, wohl aber auf Effizienz bedacht, Strategien zur vorrangigen Befriedigung von Grundbedürfnissen der Menschen in Entwicklungsländern unterstütze. Dabei verleugneten wir nicht eigene Interessen. Konkret wurde in diesem Zusammenhang das deutsche Interesse an Rohstoffen ebenso erwähnt wie die Arbeitsplätze in der Bundesrepublik, die durch Entwicklungszusammenarbeit und durch Käufe der Entwicklungsländer bei uns gesichert werden ¹⁰⁾.

Damit müßte eigentlich jedermann sein Kuschelecken finden, in dem er sich für Entwicklungszusammenarbeit erwärmen kann, die Vertreter ideeller und humanitärer Belange (Grundbedürfnisse) nicht weniger als die Unternehmer (Rohstoffe) und die Arbeiter (Arbeitsplätze), die Pragmatiker (keine reine Lehre, was immer das sei), die Technokraten (Effizienz) oder die Außenpolitiker (eigene Interessen). Wie sieht das aber aus, wenn man konkret wird? Muß man nicht zwangsläufig be-

stimmte Erwartungen enttäuschen, wenn man andere befriedigt? Bei näherem Hinsehen schließen sich nämlich die wichtigsten dieser Ziele untereinander aus, wenn man sie unmittelbar verwirklichen will.

Am leichtesten zu demonstrieren ist das, wenn man die Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern in Beziehung setzt zur Sicherung der Arbeitsplätze in der Bundesrepublik. Grundbedürfnisse — das ist Nahrung, Obdach und Bekleidung; wenn man etwas weiter greift, gehören dazu auch Gesundheit, Ausbildung und Arbeitsmöglichkeiten. Zu alledem kann die hoch technisierte deutsche Exportwirtschaft mit ihrem Angebot herzlich wenig beitragen. Gefragt sind dann andere Artikel, landwirtschaftliche Berater, Fachlehrer, Ausbilder. Selbst der Wohnungsbau muß sich unter den Bedingungen der Entwicklungsländer arbeitsintensiv vollziehen, auf ortsübliche Verfahren und Materialien zurückgreifen, möglichst auf genossenschaftlicher Basis organisiert werden.

In administrative Kategorien und in Haushaltstitel übersetzt, müßte eine darauf ausgerichtete Politik zu einer deutlichen Dominanz der *Technischen Hilfe* führen, zu einer starken Steigerung und Unterstützung von Projekten der Kirchen und anderen freien Träger, zu einem Ausbau der Genossenschaftsprojekte, wie sie vornehmlich von politischen Stiftungen betreut werden, Hand in Hand mit einer Aufstockung aller Ausbildungsprogramme für Stipendiaten aus Entwicklungsländern vor Ort, aber auch in der Bundesrepublik. Unsere Industrie dagegen erhält die Chance zu ins Gewicht fallenden Lieferungen im wesentlichen bei Investitionsprojekten. Diese werden typischerweise durch die *Kapitalhilfe* finanziert, wie z. B. Anlagenbau, Eisenbahnbau, Fernmeldenetze, Schiffe und ‚Off-shore-Gerät‘.

Wie die Gewichte bei den beiden wesentlichsten Haushaltstiteln insoweit tatsächlich programmiert sind, zeigt weiter unten Tabelle 2. Auch wenn man die kleineren Spezialpositionen des Haushalts, auf deren Darstellung lediglich der besseren Übersicht halber verzichtet wird, jeweils hinzurechnet, verändert sich das Größenverhältnis nicht entscheidend. Stünde die Befriedigung der Grundbedürfnisse wirklich so eindeutig im Vordergrund, wie jetzt erklärt wird, müßten die Verpflichtungsermächtigungen für Technische Hilfe die für Kapitalhilfe übersteigen oder ihnen wenigstens gleichkommen. Tatsächlich ist aber der Ansatz für die Kapitalhilfe seit jeher deutlich größer als der für Technische Hilfe.

Wie groß die Kongruenz zwischen den von der Selbstdarstellung einer Politik besetzten Fel-

⁹⁾ Zur administrativen Problematik vgl. Udo Kollatz, Organisationsberatung im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Eine verwaltungspolitische Betrachtung, in: Verwaltungsarchiv 1978, Heft 1, S. 74 ff.

¹⁰⁾ Entwicklungspolitik, Spiegel der Presse, herausgegeben vom Pressereferat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Heft 23 vom 23. Juni 1978 mit Berichten zur entwicklungspolitischen Debatte des Deutschen Bundestages am 22. Juni 1978; im Tenor ähnliche Äußerungen bei zahlreichen anderen Gelegenheiten.

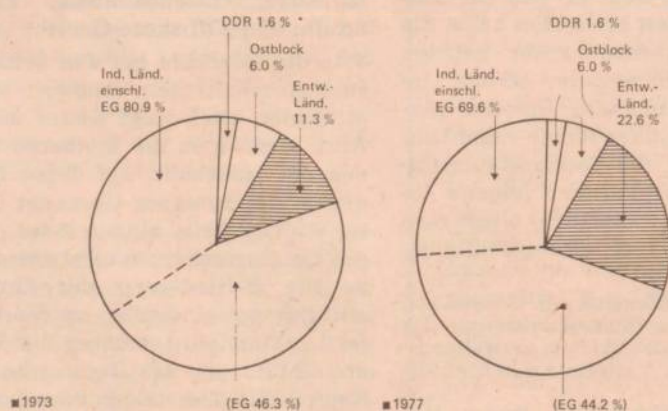
dern und den im Haushaltsplan dazu ausgesetzten Beträgen schicklicherweise zu sein hat, haben in erster Linie Regierung und Parlament zu entscheiden und zu verantworten. Bei unserer Betrachtung steht ein anderer Gesichtspunkt im Vordergrund: Muß nicht ein Bürger, der sich angesprochen und aufgerufen fühlte, mit seinen Steuergroschen vornehmlich zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der armen Menschen in Entwicklungsländern beizutragen, sich düpiert fühlen, wenn die Mittel weit überwiegend für andere Zwecke eingeplant und verwandt werden? Wird andererseits nicht derjenige, der nach offizieller Äußerung in der Entwicklungszusammenarbeit ein Instrument zur Förderung der Interessen unserer Wirtschaft zu erkennen glaubte, den aus dieser Sicht viel zu hohen Anteil der Mittel, die anderen Prioritäten dienen, für schlecht angelegt und zweckentfremdet halten? Sich entsprechende Beispiele und Gegenbeispiele auch für die anderen Fallgruppen selbst zu bilden, dürfte niemand schwerfallen, so daß wir hier darauf verzichten können. Ergebnis: Weil Entwicklungspolitik versucht (oder wenigstens vorgibt), es allen recht zu machen, erntet sie am Ende Unzufriedenheit und Stirnrunzeln auf allen Seiten.

Auf der politischen Ebene eskalieren Zielkonflikte dieses Zuschnitts sehr schnell emotional. Man hält und erklärt sich gegenseitig für weltfremde Spinner, Kapitalistenknechte, Ideologen oder betriebsblinde, perspektivlose Macher — je nach intellektueller Kapazität und wortschöpferischer Kraft.

Dabei ist auch dies nur einer der zahlreichen Scheinkonflikte, die im wesentlichen durch Kurzsichtigkeit genährt werden. Überlegt man nämlich, unter welchen Voraussetzungen Entwicklungsländer überhaupt auf Dauer zahlungsfähige Kunden für ausgereifte industrielle Erzeugnisse (wie wir sie auf dem Weltmarkt anbieten) werden, dann lautet die simple Antwort, daß dies geschieht, sobald sich auch bei ihnen Massenkauflust bildet. Um diese Stufe zu erreichen, um die Produktivität ihrer Landwirtschaft zu steigern, um den Massen in den Großstädten Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen, bedürfen die Entwicklungsländer auf absehbare Zeit in hohem Maße der Ausbildung, Anleitung und unmittelbaren Hilfe. Mit der Lieferung von ein paar Maschinen ist das nicht getan. Und man darf auch nicht schon morgen auf sichtbare Erfolge hoffen.

Erst wenn man deshalb Entwicklungszusammenarbeit auch politisch als langfristige Aufgabe begreift, hat man eine Argumentationsbasis, um den Druck kurzfristig begründeter Nebeninteressen abwehren und — gemeinsam mit den Partnerländern — die langfristig und damit am besten und dauerhaftesten auch unseren wirtschaftlichen Interessen dienenden Maßnahmen und Projekte zu vereinbaren. Bei einem Zugzwang, Auftragsschwankungen der eigenen Industrie kurzfristig und termingebunden über Entwicklungshilfeprojekte zu mildern, die dann primär im Hinblick auf eine hohe Lieferquote für bestimmte Produkte auszuwählen sind, bleibt das Desaster vorprogrammiert.

Schaubild 1: Exporte der Bundesrepublik; regionale Verschiebungen zwischen 1973 und 1977



Quellennachweise und Tabellen der Einzelwerte siehe Udo Kollatz, Deutschland zwischen Vergangenheit und Zukunft. Verständnisdefizite in unserem Verhältnis zur Dritten Welt, in: Stabilität im Wandel, Festschrift für Bruno Gleitze, herausgegeben von Bodo B. Gemper, Berlin 1978.

Was der schnell wachsende Markt in den Entwicklungsländern für unsere Exportwirtschaft im Vergleich mit anderen Exportmärkten bedeutet, zeigt Schaubild 1. Aus öffentlichen Mitteln, über Entwicklungshilfe also, wurden nur 5 bis 10 % dieser Exporte finanziert. Um so wichtiger ist es, alle öffentlichen Mittel nach

sorgfältiger Überlegung im Sinne der langfristig wirksamsten Initialzündung zum optimalen Nutzen beider Seiten einzusetzen. Dieser Nutzen ist mit Lieferprogrammen, die bei uns strukturkonservierend wirken, nicht zu erreichen.

IV. Entscheidungskomponenten

Entwicklungszusammenarbeit vollzieht sich im Kraftfeld der Außenpolitik; sie ist Teil unserer offiziellen Beziehungen zu anderen Staaten und Bestandteil unserer Mitarbeit in internationalen Organisationen. Weil Entwicklungszusammenarbeit auf die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung zielt — die Steigerung der kaufkräftigen Nachfrage in Entwicklungsländern, die Verbesserung des Austausches von Waren und Dienstleistungen —, ist sie zugleich Wirtschaftspolitik. Außerdem sind ihre haushaltswirtschaftlichen Implikationen nicht zu unterschätzen. Jede entwicklungspolitische Entscheidung muß folglich vier Komponenten integrieren: Sie hat immer eine entwicklungspolitische, eine außenpolitische, eine wirtschaftspolitische und eine haushaltspolitische Dimension. Was sich dabei — je nach Art der zu treffenden Entscheidung — von Fall zu Fall ändert und auch ändern muß, ist die Gewichtung dieser Komponenten. Darüber gibt es viele Mißverständnisse.

Die außenpolitische Komponente

Zunächst ist die Außenpolitik in Vorhand. Sie entscheidet, ob und mit welchen Staaten wir Zusammenarbeit unter Einsatz staatlicher Gelder beginnen können, ob die Beteiligungsmöglichkeiten und der Aktionsradius von Experten und Mitarbeitern vor Ort gesichert sind.

Die Außenpolitik ist auch am Zuge, wenn wesentliche Interessen des eigenen Staates tangiert sind. Dazu gehört, daß unsere Partner für uns wesentliche Belange nicht verletzen. Die Hallstein-Doktrin z. B. mußte scheitern, weil auf Dauer nicht plausibel zu machen war, daß wir unsere diplomatischen Beziehungen zur UdSSR nach anderen Kriterien auszurichten gedachten als etwa die Beziehungen zu Polen oder Jugoslawien. Es wäre auch heute sehr kurzfristig von uns, einem kleinen, weltpolitisch wenig erfahrenen Staat Vertragsklauseln über den Status von Berlin aufzötigen zu wol-

len, auf deren Anerkennung wir andernorts keineswegs rechnen können.

Aber wenn ein Staat es für richtig hält, seinerseits eine Berlinklausel sogar jenes Typs abzulehnen, den selbst die Sowjetunion in internationalen Verträgen akzeptiert hat — was in der Praxis meistens nicht kraft eigenen Geistes geschieht, sondern unter dem Einfluß von Beratern aus der DDR oder anderen Staaten jener Gruppe, die zwar Waffen liefert, aber kein Brot —, dann sind nicht wir es, die mit der Not anderer Schindluder treiben, wenn wir auf unserem Rechtsstandpunkt beharren und die ordnungsgemäße Unterzeichnung üblicher Texte zur Voraussetzung von Hilfe aus Steuergeldern machen.

Große Gesten und nicht minder große Probleme

So wichtig außenpolitische Gesichtspunkte in bestimmten Konstellationen auch sind, die Außenpolitik darf nicht gänzlich entscheidend sein. Es entstehen spezifische Schwierigkeiten, wenn die an Außenpolitik interessierten und damit beauftragten Stellen versuchen, auf die Art der Zusammenarbeit, auf das Volumen und den Zeitpunkt von Zusagen unter den für sie maßgebenden Kategorien generell Einfluß zu nehmen. Ein typischer Interessenkonflikt sei hier nur angedeutet: Einem Auswärtigen Amt und einem Botschafter vor Ort ist schwer einsichtig, daß beste Beziehungen zu einem Land keine ausreichende Begründung sind, diesem in gewohnter und eingespielter Weise weiterhin Entwicklungshilfe zu gewähren, wenn dieses Land inzwischen reichlich mit Olieinnahmen gesegnet ist oder aus anderem Grunde überraschend prosperiert. Nach außenpolitischem Verstande sind überdies „historische“ Anlässe, Jubiläen, Staats- und Ministerbesuche oder Änderungen der politischen Konstellation in einer Region für sich bereits Grund genug, unverzüglich ansehnliche Beiträge bereitzustellen und entsprechende Vereinbarungen feierlich zu unterzeichnen. Das

macht sich tagespolitisch gut. Runde Zahlen werden in der Presse gerne abgedruckt, sie sind beeindruckend und pflegen kritische Fragen kaum auszulösen. Aber damit ist das Problem — übrigens auch politisch! — nicht gelöst, sondern erst geschaffen.

Wer je Investitionsentscheidungen zu verantworten hatte, weiß darum, welch gründlicher Vorbereitung sie bedürfen. Zu dieser Vorbereitung bleibt keine Zeit, wenn diplomatische Gesichtspunkte dominieren. Es läßt sich statistisch untermauern, daß fast alle Projekte, die ihre Entstehung außenpolitisch großen Gesten verdanken, später nicht minder große Problemprojekte geworden sind. Sie haben deshalb auch die Freundschaft zwischen den Partnern eher belastet als gefördert.

Die Gründe für diesen Bumerangeffekt, der entsprechende Aversionen gegen Entwicklungshilfe auch in der eigenen Öffentlichkeit verstärkt, sind naheliegend: Die Intensität, mit der eine Investition vorzubereiten ist, wächst mit der Größe des Objekts. Einen Eindruck von der Vorsicht und zeitraubenden Gründlichkeit, die dabei walten muß, konnte die deutsche Öffentlichkeit z. B. in jüngster Zeit bei der Entscheidung des Volkswagenwerks gewinnen, eine Zweigproduktion in den USA einzurichten. Die Einrichtung nur einer mittleren Zuckerfabrik in einem afrikanischen Staat hat für den gesamten Staat und seine Wirtschaft viel tiefgreifendere Konsequenzen, als es selbst das geschlossene Abwandern des ganzen Volkswagenwerkes nach den USA für uns je haben könnte.

Auch in sich sind Investitionsentscheidungen in Entwicklungsländern komplizierter, die Unsicherheiten und Unwägbarkeiten, die sorgfältig kalkuliert werden müssen, entsprechend größer. Das beginnt bei der allgemein labilen politischen Lage und umfaßt so komplexe Fragen wie das Bevölkerungswachstum, die Unbeweglichkeit der Verwaltung, Einflüsse der Verstädterung und der Stammeszugehörigkeit, den Umbruch der Lebensgewohnheiten, Analphabetismus, tropische Krankheiten. Fast immer fehlen einschlägige Erfahrungen und statistische Grunddaten. Häufig mangelt es überdies an einfachen Meßwerten, über die wir bei uns seit Jahrhunderten verfügen. Auch in trockenen Gebieten Asiens und Afrikas können in unregelmäßigen Abständen von mehreren Jahren heftige Regenfälle auftreten. Wie regensicher muß eine kostenmäßig noch vertretbare Lösung sein, wenn es zwar poesievolle Schilderungen vergangener Unwetter, aber keine Meßwerte gibt und man auch nicht das nächste Jahrzehnt abwarten kann, um

eine erste Reihe von Niederschlagsmessungen zu erhalten? Das Ermitteln von Näherungswerten aus vergleichbaren Regionen ist nur eine der notwendigen, aber zeitaufwendigen Hilfskonstruktionen zur Lösung einer einzigen winzigen Frage, die sich bei uns mit schnellem Blick in eine vorhandene Tabelle beantwortet.

Die Dauer der Prüfungsverfahren ist zweifellos eine Belastung der Partnerschaft. Wie berechtigt die Klagen der Entwicklungsländer darüber auch sind, wie wichtig die Bemühungen um eine größtmögliche Beschleunigung auch bleiben, so verfehlt wäre es, notwendige Vorbereitungszeiten durch demonstrative politische Gesten überspielen zu wollen. Denn was geschieht?

Die mit Aplomb vorzeitig verkündete Maßnahme erzeugt auf beiden Seiten hohen Erwartungsdruck. Niemand hat ja offen ausgesprochen, daß hier statt eines Kindes, das normalerweise in einem Jahr Laufen lernt, allenfalls ein Embryo vorzeitig ans Licht der Welt gezerrt wurde, der der langwierigen Behandlung und Pflege im Brutkasten bedarf, der viel Sorge und viel Glück braucht, um überhaupt jemals lebensfähig zu werden, und der sich deshalb auch späterhin langsamer entwickeln und anfälliger bleiben wird als ein robustes Normalkind. Der Erwartungsdruck behindert noch zusätzlich die Fürsorge, deren gerade dieses Projekt dringend bedürfte. Denn die Regierung des Entwicklungslandes ist sichtlich enttäuscht, wenn die Bagger nicht schon in wenigen Wochen an der Baustelle auffahren. Hat sie doch ihres Wissens alle Voraussetzungen geschaffen, alle Unterlagen aufbereitet und sogar die Frage nach den Niederschlägen zutreffend dahin beantwortet, daß es zwar hier im allgemeinen nicht, aber von Zeit zu Zeit eben doch sehr stark regne. Deshalb fühlt sie sich durch das Prüfungsverfahren, das sie ihrerseits mit dem Staatsakt zu überspielen hoffte, regelrecht düpiert. Dahinter stehen Probleme der Hierarchie, der Psychologie und der Einschätzung von Expertenwissen. Nach dem Selbstverständnis vieler Regierungen in Entwicklungsländern ist nicht einzusehen, warum Ingenieure noch Fragen stellen, wenn sich Spitzenpolitiker längst geeinigt haben. Daß nachgeordnete Angestellte es sogar wagen, unverfroren noch Alternativen zu prüfen, grenzt bei dieser Einstellung an Hochverrat. Denn wenn der Fachexperte mit seinen Zweifeln und Gegenvorstellungen recht behielte, verlöre der Politiker an Gesicht. Die eigenen Techniker des Entwicklungslandes haben längst begriffen, daß ihnen solcher Zwei-

fel nicht bekäme. Sie werden deshalb dem rückfragenden Politiker gerne bestätigen, daß aus ihrer Sicht alles klar sei und die zusätzlichen Fragen der fremden Experten auch ihnen als übertrieben erschienen.

Bei uns pflegt nach einiger Zeit der Bundestag die Regierung beim Wort zu nehmen. Man fragt, was aus der großartigen Sache und den dafür bewilligten Mitteln inzwischen geworden sei. Auf politischer Ebene entlastet man sich in solchen Situationen gerne gegenseitig, indem man beschließt, die müde Fachbürokratie endlich auf Trab zu bringen. Schließlich soll die große politische Geste nicht nachträglich durch kleinliche Zweifel an ihrer Durchführbarkeit entwertet werden. An dieser Stelle siegen in der Regel kurzfristige tagespolitische Erwägungen zum zweiten Mal. Bedenken werden nicht ausgeräumt, Schwachpunkte nicht beseitigt, sondern unterdrückt; denn jetzt muß sichtbar etwas geschehen. Das geschieht. Die ungeklärten Probleme und Fehleinschätzungen werden in das Projekt definitiv eingebaut. Damit werden sie irreparabel. Nach einiger Zeit sind sie nicht mehr zu übersehen. Jeder fragt dann, wie das eigentlich möglich war, wie so etwas passieren konnte.

Der deutsche Botschafter, der seinerzeit mit viel Mühe in bester Absicht den Staatsbesuch oder die Ministerbegegnung arrangierte und der wirklich hoffte, die Beziehungen damit nachhaltig zu festigen und zu verbessern, ist inzwischen turnusmäßig auf einen anderen Posten versetzt. Sein Nachfolger zerreibt sich im Kleinkrieg um die Deckung immer neu auftretender zusätzlicher Kosten des Projekts, das nicht funktionieren will und für das Gastland wie für ihn bei jeder Begegnung zur Quelle unerquicklicher Erörterungen wird. Damit die Schwierigkeiten endgültig und mit einer generösen Geste aus der Welt geschafft werden, setzt er seinen ganzen Einfluß ein, um über das Auswärtige Amt einen neuen, möglichst hochrangigen Besuch zu arrangieren: Natürlich dürfe man dabei nicht kleinlich sein, sondern müsse eine große Zusage für ein unkonventionell und schnell zu realisierendes Großprojekt machen, in das die Regierung des Entwicklungslandes höchste Priorität setze und das sie mit ihrem ganzen politischen Prestige stütze. — Und damit wiederholt sich der Lauf der Welt.

Wer daraus einseitig generelle Kritik am auswärtigen Dienst herauslesen wollte, hätte den Kern des Problems nicht erkannt. Die meisten Botschafter, vor allem die der jüngeren Generation, sind in der Entwicklungszusammen-

arbeit stark engagiert und arbeiten unter komplizierten Verhältnissen mit schwierigen Partnern ausdauernd und erfolgreich. Der hier geschilderte Ablauf ist kein Reservat diplomatischer Aktivitäten, auch wenn er dort strukturell leichter Nährboden findet. Er ist vielmehr das Resultat eines verengten Politikverständnisses und einer unzulänglichen Politiksteuerung auf hoher Ebene. Denn dort wird der Verzicht auf langsamer reifenden, dafür langfristig wirkenden Erfolg ausgesprochen. Die Neigung dazu wächst in dem Maße, in dem Politik ihrer selbst so wenig sicher ist, daß sie es sich leisten kann, schon mittelfristige Konsequenzen zu Gunsten tagespolitisch angeblich „ankommender“ Aktivitäten zu vernachlässigen.

Hier verbirgt sich eine generelle Schwäche der meisten Regierungen unserer Zeit. Wenn man sich zu Entscheidungen nur noch durchzuringen vermag, nachdem man sich selbst unter Termindruck gesetzt und damit in Zugzwang gebracht hat, gilt ein „gutes Regiment“, eine gleichbleibend qualifizierte und umsichtige Regierungs- und Verwaltungsarbeit immer weniger. Auch der letzte Referent merkt allmählich, daß er Aktionen erfinden, Probleme erzeugen muß, um seine Vorgesetzten und die politischen Spitzen unter Termindruck zu setzen, damit Entscheidungen getroffen werden, die bei einer rationelleren Organisation kontinuierlich ergehen müßten. Ein beachtlicher Teil der Phantasie und des Eifers, der andernfalls der Qualität der Regierungs- und Verwaltungsarbeit zu Gute käme, wird auf diese Selbstüberlistung permanent verwandt. Auch Ministerien, denen prinzipiell an langfristig kontinuierlicher Arbeit gelegen sein müßte, halten zwangsläufig unentwegt nach Anlässen Ausschau, um z. B. finanzpolitische Entscheidungen durchzusetzen, die eigentlich zur Routine gehören sollten, von weiterführenden strategischen Entscheidungen ganz zu schweigen. Daß man auf künstlich geschaffenen Höhepunkten dramatisch dasteht, mag zutreffen. Ob sich die Qualität von Entscheidungen durch diese Verfahren bessert, ob die Dauerfolgen dadurch sorgfältiger bedacht werden, bleibt zweifelhaft.

Die finanzpolitische Komponente

Die finanzpolitische Komponente wirkt ebenso subtil wie nachhaltig. Sie vollzieht sich auf zwei großen Ebenen. Die Eckdaten eines Etats, die globalen Anteile der einzelnen Ressorts am Gesamthaushalt, die allgemeinen Zuwachs- und Kürzungsraten sind übergeordnete politi-

sche Entscheidungen — oder sollten es wenigstens sein. Erst nachdem diese Entscheidungen als politische Führungsentscheidungen getroffen oder durch Nichtentscheidung dem konservierenden Kräfteparallelogramm der Ressorts überlassen und damit vertagt wurden, setzt die subkutane Beeinflussung durch das Finanzministerium ein. Bei der Darstellung der politischen Seite müssen wir weiter ausholen.

Zum politischen Stellenwert von Verpflichtungsermächtigungen in der Finanzplanung

In der unmittelbaren Zusammenarbeit von Staat zu Staat — in der bilateralen Entwicklungshilfe — bestimmen die Verpflichtungsermächtigungen den Rahmen, in dem künftige Projekte vorbereitet und realisiert werden können. Das wird oft übersehen. Indessen darf man Spitzenpolitikern (der Bundeskanzler z. B. war bis 1974 Finanzminister, der derzeitige Finanzminister Parlamentarischer Staatssekretär im BMZ) nicht unterstellen, daß sie diese Zusammenhänge nicht durchschauten. Soweit haushaltspolitische Gründe 1974 bei dem Rücktritt von Erhard Eppler vom Amt des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit eine Rolle spielten, lagen diese deshalb auch nicht in einer Kürzung der Baransätze des Haushalts. Davon ist in der Rücktrittsbegründung vom 4. Juli 1974 an keiner Stelle die Rede¹¹⁾. Ausschlaggebend war vielmehr die Kürzung der Finanzplanung, Hand in Hand mit einer einschneidenden Reduzierung der Verpflichtungsermächtigungen. Wie *Tabelle 1* zeigt, haben sich die öffentlichen Leistungen der Bundesrepublik — gemessen am Brutto-sozialprodukt — zwar noch 1975 erhöht (auf Grund früherer Verpflichtungsermächtigungen, bei stagnierendem Brutto-sozialprodukt). Danach sind sie dann kontinuierlich gesunken und werden so bald nicht wesentlich steigen (siehe dazu auch weiter unten *Tabelle 3*). Ein einmal verspielter Planungs- und Vorbereitungsvorlauf ist nicht leicht wieder aufzuholen.

Tabelle 1 macht evident, daß es bei den Kürzungen der Verpflichtungsermächtigungen im Jahre 1974 nicht um eine kurzfristige Maßnahme ging, die zum Ausgleich des Haushalts für das laufende Jahr erforderlich war und sich deshalb in ihren Konsequenzen ebenso kurzfristig wieder hätte regulieren lassen. Damals fiel eine politische Grundsatzentscheidung. Aber sie wurde in der Öffentlichkeit

¹¹⁾ Erhard Eppler, Das Schwerste ist Glaubwürdigkeit, Gespräche über ein Politikerleben, rororo aktuell, Hamburg 1978, S. 100 f.

Tabelle 1: Anteil der öffentlichen Mittel für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern am Brutto-sozialprodukt

Jahr	Anteil (in %)
1970	0,32
1971	0,34
1972	0,31
1973	0,32
1974	0,37
1975	0,40
1976	0,31
1977	0,27

Quelle: Dritter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 8/1185, Anlage 11 Tab. 26; Angaben für 1977 nach OECD-Mitteilungen ergänzt.

kaum als solche erkannt und wohl auch von der Mehrzahl der Abgeordneten des Bundestages in ihrer Langzeitwirkung unterschätzt.

Ein weiteres Dilemma der Entwicklungszusammenarbeit ist damit angesprochen: Es ist schwierig, komplexe Sachverhalte so zu umreißen, daß der Kern des Problems, das zur Entscheidung steht, richtig erfaßt und ausdiskutiert wird. Wo ein Außenstehender den Eindruck gewinnt, daß Entwicklungspolitiker sich in der Stunde des Budgetausgleichs nicht an der Rauferei um das Bargeld beteiligen, vielmehr für Planzahlen streiten, deren reale Bedeutung diesem Zuschauer so schnell nicht einleuchten kann, verfestigt sich einmal mehr das Klischee, den Entwicklungspolitikern fehle der Bezug zur Realität. Dadurch wird es wiederum leichter, mit nur kurzfristig relevanten Erwägungen die aus langfristig unausweichlichen Konsequenzen begründeten Argumente beiseite zu schieben. Entwicklungszusammenarbeit als langfristige Politik hat sich nicht nur ständig der vermeintlichen „Vordringlichkeit des Befristeten“ (Luhmann) zu erwehren; sie trägt zusätzlich das Handikap, die notwendige Andersartigkeit ihrer Funktionen und Verantwortungen erst erklären, d. h. rechtfertigen zu müssen.

Obwohl die internationale Zielgröße für öffentliche Leistungen an Entwicklungsländer seit längerem 0,7 % des Brutto-sozialprodukts ist und die öffentlichen Leistungen der Bundesrepublik 1977 relativ auf den tiefsten Stand seit der Gründung des BMZ im Jahre

1962 absanken, blieben im Haushalt des BMZ 1977 noch bare Mittel übrig. Sie konnten nicht ausgegeben werden, weil in den Vorjahren die zur Einleitung von Projekten erforderlichen Verpflichtungsermächtigungen nicht bewilligt waren. Dieses Bild wird sich auch Ende 1978 kaum ändern. Bundesministerin Schlei hatte zwar eine in der Öffentlichkeit stark beachtete Aufstockung der Barmittel erreicht, vermochte jedoch nicht, rechtzeitig ausreichend Verpflichtungsermächtigungen in den Haushaltsvorlagen der Regierung durchzusetzen.

Daß Projekte erst dann konkret geplant und vorbereitet werden dürfen, wenn entsprechende Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan ausgebracht sind, beruht auf folgenden Erwägungen: Einseitige Planungen (Schubladenprojekte) für fremde Länder sind nicht denkbar. Wenn man andererseits eine Projektidee mit der Regierung eines Partnerlandes erörtert und durchplant, bekundet man damit die Bereitschaft, das Projekt auch zu fördern, wenn es sich als machbar erweisen sollte. Denn sonst hätten Verhandlungen keinen Sinn; anders kann sie der Partner nicht verstehen. Damit entstände aber haushaltswirtschaftlich ein Zugzwang, d. h. in künftigen Haushaltsplänen müssen Mittel für das Projekt bewilligt werden, weil sich die Bundesregierung im Verhältnis zur Partnerregierung bereits darauf festgelegt hat. Da unsere Regierung aber das Parlament nicht einfach für künftige Haushalte präjudizieren darf, werden im Haushaltsplan neben den laufenden Ausgaben zugleich die Summen festgesetzt, bis zu deren Höhe die Exekutive mit Einwilligung des Parlaments weitere Verpflichtungen für künftige Haushalte eingehen darf. Das sind die Verpflichtungsermächtigungen.

Es gibt also sozusagen zwei Haushalte: Der eine enthält die Barmittel, die im laufenden Haushaltsjahr unmittelbar oder aufgrund früher eingegangener Verpflichtungen auszuführen sind. Der zweite steckt mit seinen Zahlen den Rahmen ab, in dem neue Verpflichtungen eingegangen werden dürfen, die ganz oder teilweise erst in künftigen Jahren kassenmäßig zu bedienen sind. Es leuchtet sofort ein, daß beim Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit die politischen Akzente in diesem zweiten Haushalt liegen: in den Verpflichtungsermächtigungen. Denn sie umreißen die Zusagen, die den Entwicklungsländern neu gemacht werden dürfen. Bei den Verpflichtungsermächtigungen fällt die Entscheidung, an wen und für welchen Zweck Mittel vergeben werden. Die in den kommenden Jahren darauf zu leistenden

Zahlungen sind lediglich technische Konsequenzen dieser Entscheidung.

Deshalb wird es der Sache nicht gerecht, wenn Kommentatoren in Presse und Rundfunk nach Bekanntgabe des Haushalts sich Jahr für Jahr in scharfsinnigen Analysen von Veränderungsdaten bei den Baransätzen ergehen, aber kaum ein Wort über die Verpflichtungsermächtigungen verlieren. Das erinnert an Bemühungen, die Zukunft aus mehrfach überbrühtem Kaffeesatz lesen zu wollen, obwohl jeder Wahrsager wissen sollte, daß hierzu allein frisch aufgebühter Kaffee (= die neue Verpflichtungsermächtigung) taugt. Freilich macht es die spröde Materie selbst den Fachleuten der Presse nicht leicht, den Finger jeweils auf die entscheidende Stelle zu legen¹²⁾.

Problematische Argumente: Zu geringe Planungskapazität und zu geringe Aufnahmefähigkeit der Entwicklungsländer

Angesichts von abnehmenden Leistungen der Bundesrepublik an Entwicklungsländer wird neuerdings von offizieller Seite zunehmend auf die geringe Aufnahmefähigkeit der Entwicklungsländer und auf ihre begrenzte Planungskapazität hingewiesen¹³⁾. Darin steckt ein wahrer Kern. Aber wäre es dann nicht unsere Aufgabe, den Entwicklungsländern gerade bei der Überwindung dieser Engpässe zu helfen, sie angesichts ihrer offenkundigen Notlage verstärkt planungsfähig zu machen?

¹²⁾ Wie Bruno Bandulet, Schnee für Afrika, Entwicklungshilfe: Vergeudete Milliarden, München, Berlin 1978 bestätigt, kann man sogar Bücher schreiben, ohne den Unterschied zu bemerken. „56 Milliarden Mark Entwicklungshilfe haben die Deutschen bisher gezahlt“, behauptet der Umschlagtext und wiederholt der Autor (S. 10). Das allerdings wäre die Summe der gesamten Zusagen (= kumulierte Verpflichtungsermächtigungen seit 1960), vgl. Dritter Bericht (oben Anm. 3) Anl. 11, Tab. 15 b. Die tatsächlichen Zahlungen sind wesentlich niedriger und werden im Haushaltsjahr 1978 die 40-Milliarden-Grenze übersteigen, vgl. Dritter Bericht, Anl. 11, Tab. 15 a. Auch das ist eine sehr große Summe und die Verfügung darüber verdient kritische Beobachtungen. Leider hat Bandulet auch sonst nicht mit Sorgfalt recherchiert. Die journalistisch überhitzte Nadel erweist der guten Sache, um die es Bandulet wohl auch geht, keinen Dienst. Sie entwertet Kritik auch dort, wo diese begründet und notwendig wäre.

¹³⁾ Vgl. z. B. FAZ vom 1. 8. 1978: „Bonn rechtfertigt deutsche Entwicklungshilfe“ („Es seien 1977 nur in beschränktem Ausmaß Zahlungen abgerufen worden...“); ähnlich Handelsblatt vom 1. 8. 1978: „Entwicklungshilfe-Leistung ist leicht zurückgegangen — Das BMZ führt technische Ursachen ins Feld“; siehe auch Handelsblatt vom 22. 9. 1978: „Für Entwicklungshilfe steht mehr Geld zur Verfügung“, sowie BMZ Pressemitteilung Nr. 79/78.

Das sollte um so eher möglich sein, als es bei uns seit Jahren ein Überangebot in planerischen Berufen aller Art gibt. Nicht alle, aber sicherlich viele Bewerber sind für eine Verwendung im Ausland geeignet und wären dazu auch bereit. Man hätte entsprechende Beratungs- und Planungsprojekte in größerem Stil mit Entwicklungsländern vereinbaren können. Diesen Weg ist die Bundesrepublik jedoch nicht gegangen. Im Gegenteil, sie hat ihren Planungsrahmen für Entwicklungsprojekte generell drastisch eingeschränkt. Eine Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen bei den beiden dafür wichtigsten Haushaltstiteln macht das deutlich (Tabelle 2). Die optisch erfreulichen Zuwachsraten der letzten Jahre dürfen nicht zu dem Schluß verleiten, daß damit der Einbruch wieder ausgeglichen sei. Denn einmal war die Ausgangsbasis gering und zum anderen ist das Bruttosozialprodukt inzwischen beachtlich gewachsen.

Da die Verpflichtungsermächtigungen über den effektiven Planungsrahmen das künftige Ausgabevolumen bestimmen, wirken sich vor allem bei der Kapitalhilfe die ab 1974 gekürzten Verpflichtungsermächtigungen jetzt und weiterhin bremsend aus. Bei einer durchschnittlichen Projektlaufzeit für Investitionsvorhaben von etwa acht Jahren fallen die mei-

sten Ausgaben zwischen dem vierten und dem sechsten Jahr an. Denn zunächst entstehen Vorbereitungs- und Anlaufkosten, danach wird einige Jahre mit voller Kraft gebaut und eingerichtet, während gegen Auslaufen des Vorhabens noch Schlußbeträge abzurechnen sind.

Die nach 1974 verringerten Verpflichtungsermächtigungen haben — das war politisch so gewollt — den Planungsrahmen reduziert, so daß in der Tat nicht genügend Projekte in Angriff genommen wurden, auf die heute — dem Baufortschritt entsprechend — größere Zahlungen zu leisten wären. Projekte der Technischen Hilfe haben — von der Ausgaben-seite her gesehen — eine kürzere Reifezeit. Aber selbst hier wirken sich die damaligen Kürzungen gegenwärtig noch aus, auch wenn die neuerdings aufgestockten Verpflichtungsermächtigungen schneller zu steigenden Ausgaben führen werden. Die jüngsten Anhebungen des Verpflichtungsrahmens der Kapitalhilfe dagegen können allenfalls Mitte der achtziger Jahre zu effektiven Ausgaben und damit zu ansteigenden Leistungen an die Entwicklungsländer in dieser Sparte führen. Im übrigen bleibt der für 1979 vorgesehene Betrag noch unterhalb des Ansatzes für 1974. Dieser Trend wird auch nicht dadurch verbessert, daß die Bundesrepublik künftig bei den ärmsten

Tabelle 2: Verpflichtungsermächtigungen für Maßnahmen der bilateralen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern (Finanzielle Zusammenarbeit / Kapitalhilfe und Technische Zusammenarbeit / Technische Hilfe) seit 1970

Jahr	(Mio. DM) Finanzielle Zu- sammenarbeit/ Kapitalhilfe (FZ/KH)	Veränderung gegenüber dem Vorjahr (in %)	(Mio. DM) Technische Zu- sammenarbeit/ Technische Hilfe (TZ/TH)	Veränderung gegenüber dem Vorjahr (in %)	Größen- vergleich FZ zu TZ
1970	1 390,0	+ 5,7	243,0	+40,5	5,72 : 1
1971	1 515,0	+ 9,0	282,0	+16,0	5,37 : 1
1972	2 022,6	+33,6	305,0	+ 8,2	6,63 : 1
1973	2 198,6	+ 9,7	366,0	+20,0	6,01 : 1
1974	3 220,0	+46,5	582,5	+59,2	5,53 : 1
1975	2 350,0	-27,0	500,0	-14,2	4,70 : 1
1976	2 280,0	- 2,9	455,0	- 9,0	5,01 : 1
1977	2 611,7	+14,5	475,0	+ 4,4	5,50 : 1
1978	3 100,0	+18,7	650,0	+36,8	4,77 : 1
1979	3 130,0	+ 1,0	750,0	+15,4	4,17 : 1

Quelle: Bundeshaushaltspläne Kap. 23 02 (für 1979 vorläufige Angaben nach Regierungsvorlage)
FZ (früher KH) = Tit. 866 01, ab 1978 auch 866 03; TZ (früher TH) = Tit. 686 01, ab 1978 896 03

Entwicklungsländern auf die Rückzahlung früher gewährter Kredite verzichten will. Der Verzicht auf Rückzahlung erleichtert zwar die Schuldenlast einiger Entwicklungsländer, ermöglicht aber keine zusätzlichen Projekte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit.

Die Aufnahmefähigkeit der Entwicklungsländer für Entwicklungsprojekte aller Art, insbesondere für Industrialisierungsprojekte — im Fachjargon Absorptionskraft genannt —, hat mit diesem Trend wenig zu tun. Niedrige Absorptionskraft manifestiert sich u. a. in geringen administrativen Fähigkeiten und fehlender Infrastruktur des Entwicklungslandes. Werden durch überstürzte Maßnahmen Arbeitskräfte freigesetzt, Arbeitsplätze in traditionellen Wirtschaftsformen vernichtet, bevor an anderer Stelle in ausreichendem Maße neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen sind und bevor die Betroffenen überhaupt die Möglichkeit hatten, sich darauf umzustellen und sich für die neuen Anforderungen zu qualifizieren, sind die sozialen Folgen bedenklich. Sie stellen in den meisten Fällen auch den erstrebten wirtschaftlichen Erfolg wieder in Frage. Geringe Absorptionskraft einzelner Entwicklungsländer kann dazu führen, daß dort weniger Projekte begonnen und Projekte langsamer durchgeführt werden. Um so notwendiger wäre es dann, entsprechend mehr Projekte früher und mit längerem Atem vorzubereiten, also die Verpflichtungsermächtigungen zu erhöhen und nicht noch zusätzlich zu kürzen. Davon abgesehen: Absorptionsfähigkeit ist jeweils projektbezogen zu beurteilen. Daß es den Entwicklungsländern insgesamt an Absorptionskraft fehle, so daß aus diesem Grunde eine globale Senkung der Zusagen der Geberländer nicht nur vertretbar, sondern geradezu geboten sei, ist auch von den verwegenen Theoretikern bisher nicht behauptet worden.

Dieser Terminus sollte deshalb nicht herhalten, um sinkende Leistungen nachträglich zu beschönigen. Denn die Bedingung dafür haben wir selbst gesetzt. Schon mittelfristig wäre eine ausreichende Absorptionskraft der Entwicklungsländer für jedes Leistungsvolumen, das bei unserer Wirtschaftskraft überhaupt in Frage käme, ohne Zweifel gegeben. Nur müßten wir diese Maßnahmen dann auch mittelfristig vorbereiten. Wenn wir uns allerdings scheuen, heute für morgen zu planen, um uns nicht dementsprechend für übermorgen verpflichten zu müssen, dann tendiert die Absorptionskraft der Entwicklungsländer für diese Art von Hilfe tatsächlich gegen Null.

Auch dieser Zusammenhang ist einsichtig oder wenigstens einsichtig zu machen. Aber

wie reagiert ein Bürger, der an demselben Tag in den Zeitungen¹⁴⁾ von der Not der Entwicklungsländer, ihren Forderungen und Wünschen an uns, vom Zurückgehen unserer Leistungen, von an sich vorhandenen Kassenmitteln und — bei Arbeitslosigkeit in planerischen Berufen — von unüberwindlichen Engpässen in der Planung bei uns und in Entwicklungsländern lesen kann, welchen Reim soll er sich darauf machen?

Reale Zukunftsorientierung?

Wie gezeigt, liegt das Problem weder in Planungsengpässen technischer Art noch in der Absorptionskraft der Entwicklungsländer. Es liegt anders: Wenn die Verpflichtungsermächtigungen von heute im wesentlichen bereits das Ausgabevolumen festlegen, das daraufhin in drei bis vier Jahren möglich ist, muß man die Verpflichtungsermächtigungen an dem Bruttosozialprodukt orientieren, das man für die Zeit in drei bis vier Jahren erwartet. Denn die Größe, auf die die jeweiligen Leistungen bezogen werden, ist das Bruttosozialprodukt zur Zeit der Auszahlung. Orientiert man die Verpflichtungsermächtigungen dagegen an Bezugsgrößen von heute, werden die zu bewirkenden Leistungen — bei wachsendem Bruttosozialprodukt — nicht einmal mit der Wirtschaftsentwicklung Schritt halten. An ein Aufholen zurückgegangener Leistungen ist dann gar nicht mehr zu denken.

Die Floskel von der zukunftsorientierten Politik ist gängige Münze. Eine Zeitspanne von nur vier Jahren aber intellektuell und politisch zu überbrücken, erscheint in der politischen Praxis als unlösbares Problem, zumindest bei der Entwicklungspolitik.

Der Ostblock als Alibi?

Egon Bahr hat seinerzeit als Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit erstmals in aller Deutlichkeit auf internationalen Konferenzen und in breiter Öffentlichkeit die Diskrepanz betont, die zwischen der verbalen Unterstützung der Entwicklungsländer und der minimalen Hilfe liegt, die ihnen real von wohlhabenden Ostblockstaaten zufließt. Sein Ziel

¹⁴⁾ Z. B. am 22. 9. 1978: General-Anzeiger: „Brandt: Bonn soll mehr für Entwicklungshilfe tun“; Handelsblatt: „Für Entwicklungshilfe steht mehr Geld zur Verfügung... Vor allem ein Mangel an Verwaltungs- und Planungseinrichtungen und Experten sowohl in der Bundesrepublik als auch in den Nehmerländern verhindert einen sinnvollen Einsatz kurzfristig bereitgestellter Gelder.“

war es, auch den Ostblock durch internationalen Druck allmählich zu mehr Hilfe und entsprechend zu weniger Aufrüstung und Waffenlieferungen zu bewegen. Das Petium ist seither in vieler Munde. Aber es wurde auch in der Zielrichtung verändert. Heute gewinnt der Hinweis auf dürftige Leistungen des Ostblocks zunehmend Alibicharakter, etwa in dem Sinn, daß sich erst einmal der Ostblock anstrengen solle, der ja im Vergleich noch viel weniger beitrage als wir. Wie denn das, fragt sich der Bürger, der soeben belehrt wurde, daß Entwicklungszusammenarbeit unsere Wirtschaft mit Rohstoffen versorge, Arbeitsplätze sichere, dem Weltfrieden diene, eine Frage der Menschlichkeit sei: Sollen wir Rohstoffversorgung und Arbeitsplätze, Weltfrieden und Menschlichkeit wirklich nach Maßstäben ausrichten, die der Ostblock setzt?

Finanzstrategien als Alltagsgeschäft

Jedes Finanzministerium muß aufpassen, daß der nach langjährigen Erfahrungen kalkulierte Mittelabfluß nicht unversehens verändert wird. Es ist legitim, scharf darauf zu achten, daß durch neue Maßnahmen keine haushaltsmäßig nicht gedeckten Zugzwänge für künftige Haushalte geschaffen werden. In der Praxis neigen Finanzministerien freilich dazu, auch darüber hinaus ihr Ermessen an die Stelle der Sachentscheidung der fachlich kompetenten Behörde zu setzen.

Es macht nicht nur einen Unterschied, ob Mittel innerhalb einer Globalsumme als Zuschüsse oder als Darlehen vergeben werden, auch die Art der Projekte beeinflußt die Geschwindigkeit, mit der Mittel abgerufen werden. Bei der Finanzierung eines größeren Staudammes z. B. sind die Anlaufkosten (über Jahre sich hinziehende Bodenuntersuchungen, Messungen, Berechnungen) im Verhältnis zur Gesamtschuld gering. 100 Millionen DM für ein Projekt dieser Art haben einen anderen Abflußrhythmus als derselbe Betrag z. B. für ein Düngemittelprojekt oder die Lieferung von Lastkraftwagen, für landwirtschaftliche Beratung oder Schädlingsbekämpfung unter Einsatz einer größeren Zahl deutscher Experten.

Darüber hinaus wird immer wieder versucht, indirekt wirkende zusätzliche Sperrventile einzubauen. Wenn es z. B. gelingt, Mittel für Planungsmaßnahmen zu verknappten, kann man sich bei den Mitteln für die Folgemaßnahmen großzügig zeigen: Diese können ohnehin nicht abgerufen werden; die Folgemaßnahme fängt nicht an, weil die Vorbedingung nicht erfüllt ist.

Das komplizierte Feld der Entwicklungszusammenarbeit bietet für Manöver dieser Art zahlreiche und im Anlauf gut getarnte Ansatzpunkte. Das gehört zum Alltagsgeschäft. Allerdings gewinnt die Scheidemünze, mit der im täglichen Kleinkrieg der Ressorts herausgegeben wird, politische Qualität, sobald sie ein Ausmaß erreicht, das auf den Kurs durchschlägt und Gesamttrends beeinflußt. Auch das ist eine verlässliche Skala, um die Wirksamkeit politischer Führung abzulesen.

Wirtschaftspolitische Komponenten

Entwicklungszusammenarbeit — Ökonomen wissen es¹⁵⁾ — entscheidet nicht über Exporte, sondern über etwas viel Wesentlicheres, nämlich die Struktur der Weltwirtschaft von morgen. Trotzdem ist der Einfluß kurzfristig motivierter Exportinteressen nicht zu unterschätzen. Aus entwicklungspolitischen Gründen und im Interesse des Entwicklungslandes spricht alles dafür, Projekte in Entwicklungsländern international auszuschreiben. Im Prinzip ist auch die deutsche Wirtschaft dafür, zumal ihre Position im Wettbewerb relativ günstig ist. Aber wenn andere günstiger anbieten, wird die Freude an marktwirtschaftlichen Prinzipien ersichtlich gedämpft. Obwohl das Entwicklungsland Kreditnehmer und Bauherr ist, den Kredit in der Regel voll zurückzahlen und — wenn auch zu günstigeren Bedingungen — verzinsen muß, hält man es für angemessener, daß es in der Bundesrepublik ordert, auch wenn unser deutsches Angebot unter wirtschaftlichen Aspekten nicht mehr überzeugt als andere. Dieses Begehren wird um so stärker, je geringer die internationale Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Branchen ist. Das ist logisch, denn wer wirtschaftlich vorne liegt, braucht politischen Druck nicht auszuüben. Wer wirtschaftliche Probleme hat, sucht in der politischen Intervention einen Ausweg.

Die politischen Parteien sind sich — mit der Bundesregierung — darüber einig, am Prinzip der Liefer-Ungebundenheit festzuhalten. Ob dieses auch für die Fälle gelten wird, in de-

¹⁵⁾ Wie Eduard Pestel (u. Mitautoren), Das Deutschland-Modell, Herausforderungen auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, Stuttgart 1978, S. 221 ff. anschaulich darstellt, schaffen Transferzahlungen nach Art der Entwicklungshilfe keine zusätzliche Nachfrage, da die dazu benötigten Mittel den Bürgern zuvor weggesteuert wurden. Andererseits kann (so Pestel, S. 227) die noch nicht entwickelte Kaufkraft der Massen in der Dritten Welt langfristig einen Absatzmarkt der hochindustrialisierten rohstoffarmen Nationen schaffen. Deshalb gelte es, darauf verstärkt hinzuarbeiten.

nen künftig Zuschüsse anstelle von Krediten gegeben werden sollen, bleibt abzuwarten. Bei Zuschußgewährung, müßte das Verfahren ohnehin anders aufgebaut werden, damit nicht notwendige Steuerungs- und Kontrollelemente („Selektionsfunktion“ des Zinses u. ä.) ersatzlos entfallen. Damit wäre niemandem gedient.

Neben der Versuchung, Entwicklungshilfemittel gegen den Markt strukturkonservierend zur Stützung bestimmter Wirtschaftszweige einzusetzen, gibt es noch eine weitere Einbruchsstelle: die staatliche Exportförderung durch andere Nationen. Diese sind keineswegs zimperlich und in ihren Methoden alles andere als marktwirtschaftlich. Daraus entsteht ein Druck auf die Entwicklungspolitik, deren Instrumentarium sozusagen kompensierend für ein Exportsubventionssystem einzusetzen, das sich andere geschaffen haben, das aber wir uns aus guten Gründen nicht schaffen wollen. Andere europäische Staaten waren nur allzu bereit, von ihnen mitgeschaffene und getragene Wettbewerbsregeln und Subventionsbegrenzungen im Zeichen der Nächstenliebe zu unterlaufen und sich dafür sogar auf internationaler Bühne erfolgreich als die großen Gönner der Entwicklungsländer feiern zu lassen.

Im Schiffbau gilt z. B. innerhalb der OECD die Regelung, daß Bankkredite durch staatliche

Zinssubventionen zur Erleichterung der Finanzierung bis auf 8 % verbilligt werden dürfen, eine Maßnahme also, die ohnehin nur bei einem höheren Zinsniveau zum Zuge kommt. Entwicklungshilfekredite dürfen nicht nur, sondern müssen einen höheren Subventionsgehalt aufweisen; sonst werden sie vom DAC nicht als Hilfe anerkannt. Was lag näher, als bei der Projektauswahl Entwicklungsländer auf die ihnen wohl noch fehlenden Schiffe besonders aufmerksam zu machen? Einige jener Länder, die in der internationalen Geberstatistik (siehe unten Tabelle 3) geradezu als Musterknaben plaziert sind, haben diese Position nur erreicht, weil sie diese Art von Geschäften in großem Stil betrieben — ein entwicklungspolitisch wie strukturpolitisch gleichermaßen fragwürdiges Verfahren.

Aktuelle Lieferinteressen können sich mit außenpolitischen Gleichgewichtsvorstellungen oder ähnlichen Motiven verbinden und das Volumen der Hilfe sowie die Projektwahl präjudizieren. Eine Kumulation derartiger Faktoren pflegt entwicklungspolitische Kriterien in den Hintergrund zu drängen. Auch wenn das einzelne Projekt sich noch relativ gut entwickeln mag, stellt sich — vor allem bei größeren Zusagen — die Frage nach der entwicklungspolitischen Funktion des Mitteleinsatzes. Denn die im Augenblick bestehende Interessenlage ist mit Sicherheit überholt, bevor die

Tabelle 3: Schätzung der für 1980 nach derzeitigen Indikatoren*) zu erwartenden öffentlichen Hilfe für Entwicklungsländer, ausgedrückt in Prozent des Bruttosozialprodukts der Geberländer

	Land	Anteil der Hilfe in vH BSP		Land	Anteil der Hilfe in vH BSP
1	Italien	0,10	10	Australien	0,49
2	Schweiz	0,17	11	Frankreich	0,63
3	Österreich	0,19	12	Kanada	0,66
4	Finnland	0,20	13	Belgien	0,67
5	USA	0,26	Vereinbartes Ziel:		0,70
6	Japan	0,30	14	Dänemark	0,70
7	Bundesrepublik	0,31	15	Norwegen	0,98
8	Großbritannien	0,38	16	Schweden	1,00
9	Neuseeland	0,49	17	Niederlande	1,03

Zusammengestellt nach World Development Report, 1978, The World Bank, August 1978, Tab. 12, S. 99.

*) Für die Bundesrepublik bedeutet dies u. a., daß die im Haushalt 1978 veranschlagten Barmittel auch voll ausgegeben werden; das erscheint nicht als gesichert.

in diesem Zeichen begonnenen Projekte zum Tragen kommen¹⁶⁾.

Als der Deutsche Bundestag vor mehr als zwei Jahrzehnten die Entwicklungszusammenarbeit einleitete (er drängte auch später auf die Errichtung eines besonderen Ministeriums für diese Aufgabe¹⁷⁾), formulierte er den Auftrag sehr bewußt als „Festigung der Beziehungen der Bundesrepublik zu den Entwicklungsländern, insbesondere in Fällen, in denen die Gewährung von Wirtschaftshilfe nicht unmittelbar im Interesse der deutschen Ausfuhrförderung erfolgt“¹⁸⁾. Die politische Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit ist seither gewachsen. Um so wichtiger ist es, sich immer wieder an den Grundlagen dieser Politik zu orientieren.

Die entwicklungspolitische Verantwortung

Begreift man Politik als das Gewinnen von Konsens und parlamentarischer Unterstützung, dann korreliert der Erfolg des für Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Ministers gerade in einer Koalitionsregierung sehr deutlich mit seinem eigenen politischen Gewicht. Ein politischer Rückhalt in der Regierungsspitze, ein Interesse oder Desinteresse des Bundeskanzlers an diesen Fragen, seine Sicht der Probleme, sein Verständnis der Problema-

¹⁶⁾ Dafür könnte Syrien ein aufschlußreiches Beispiel sein. Die jüngste Zusage erregte angesichts des Geschehens im Libanon Aufsehen. Bei dem relativ guten Pro-Kopf-Einkommen von Syrien — nach Weltbankunterlagen 780 US-Dollar — fand der Betrag von 130 Mio. DM auch unter diesem Aspekt Beachtung. In einem Interview der Bild-Zeitung am 13. 10. 78 begründete der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit die Zusage des Betrages zu diesem Zeitpunkt im wesentlichen mit außenpolitischen Erwägungen (es gelte, Syrien „von der Friedensvereinbarung von Camp David zu überzeugen“) und mit Lieferinteressen („... wollen die Syrer ihr Telefonnetz ausbauen — deutsche Firmen sind sehr an diesen Aufträgen interessiert.“). Es bleibt abzuwarten, ob diese Begründungen noch stechen, wenn die Projekte ins Ausführungsstadium kommen.

¹⁷⁾ Jürgen Dennert, Entwicklungshilfe geplant oder verwaltet? Entstehung und Konzeption des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Gütersloh 1968, stellt diese Gründungsgeschichte und ihre politischen Implikationen an Hand der Akten und Parlamentsprotokolle sehr anschaulich dar.

¹⁸⁾ Die Formulierung findet sich in der Erläuterung zu dem 1956 vom Bundestag neu eingesetzten Haushaltstitel Kap. 05 01 962; damals — vor Gründung des BMZ — noch beim Auswärtigen Amt (d. h. nicht beim Wirtschaftsministerium) etatisiert; beim Bundesministerium für Wirtschaft war damals in Kap. 09 02 613 ein Vorläufer der Technischen Hilfe angesiedelt; dieser Haushaltstitel ermöglichte insbesondere die Entsendung von Experten und Beratern in Entwicklungsländer und die Betreuung von Stipendiaten in der Bundesrepublik.

tik kann dieses Gewicht vergrößern oder schwächen.

Unabhängig davon bleibt dem Ressortminister die Verantwortung für die entwicklungspolitische Konsistenz und den Erfolg aller aus öffentlichen Mitteln finanzierten Projekte. Er kann dieser Aufgabe in dem Maße genügen, in dem es ihm gelingt, die entwicklungspolitischen Aspekte jeweils in der Entstehungsphase von Zusagen und Projekten durchzusetzen. Was dabei verfehlt wird, ist nachher allenfalls durchzustehen, aber nicht mehr zu reparieren. Aber wie ist die Orientierung auf das langfristig richtige Ziel zu gewinnen und zu behaupten?

Von allen Ministern in diesem Amt hat wohl Erhard Eppler dieses Dilemma am klarsten gesehen. Seine Antwort bestand in einer Konzeption, in der Aufstellung entwicklungspolitischer Grundsätze. Eppler hat nie daran gedacht, diese Prinzipien kompromißlos durchzusetzen. Sie hatten vielmehr die Funktion, die in der praktischen Politik unerläßlichen Kompromisse zu verdeutlichen, ihren Preis erkennbar und kalkulierbar zu machen. Der dadurch ausgelöste Rechtfertigungszwang für Abweichungen fiel manchem lästig. Aber dieser Zwang konzentrierte Auseinandersetzungen um Entwicklungszusammenarbeit auf die Kernfrage: Cui bono? In wessen Interesse liegt es?

Die Eppplersche Konzeption, seinerzeit vom Kanzler gestützt und vom Kabinett akzeptiert, war politische Richtlinie, war Führungsentscheidung. Diese Führungsentscheidung unter dem Stichwort der Absage an Ideologie dadurch außer Kraft zu setzen, daß man eine Reihe heterogener Ziele zu verfolgen proklamiert, wäre ebenfalls politische Führungsentscheidung, nämlich der Entschluß, auf die Setzung von bestimmten Prioritäten zu verzichten (und insofern nicht weniger „ideologisch“). Um es mit einem Bild zu veranschaulichen: Eppler wußte, daß man nicht auf gerader Linie durch einen Wald laufen kann, ohne sich schon am nächsten Baum den Kopf zu stoßen. Aber er hatte eine Marschzahl auf dem Kompaß, um Umwege zu registrieren. Ob die Umwege größer oder kleiner werden, wenn man den Marschkompaß endgültig zuklappt und in die Tasche steckt, um fröhlicher fürbaß zu schreiten, bleibt eine aktuelle Frage.

In Wechselwirkung zur politischen Klarheit der Zielvorgabe steht die Rationalität der Ausführung. Wer Effizienz ‚an sich‘ für möglich hält, verwechselt sie mit Betriebsamkeit. Auch in der Entwicklungszusammenarbeit ist Effizienz nur möglich und meßbar an einer genau bestimmten Aufgabe. Mehrdeutigkeit der Ziele schließt meßbare Effizienz aus.

Am Vorabend internationaler Konferenzen, auf denen Industrie- und Entwicklungsländer über ihre Beziehungen sprechen, finden wir in den letzten Jahren mit schöner Regelmäßigkeit folgende Szenerie: Die Entwicklungsländer haben wieder einmal neue Bündel von Forderungen auf den Tisch gelegt. Ihre Vorschläge sind noch radikaler, noch dirigistischer und — aus Gruppensolidarität — maximal und kaum negotiabel. Presse und parlamentarische Opposition bei uns malen die wirtschaftsfeindliche Tendenz dieser Vorschläge in schwärzesten Farben. Zugleich verächtigen sie die Bundesregierung, die soziale Marktwirtschaft in Wirklichkeit doch verraten zu wollen. Das Konferenzergebnis wird allein daran gemessen, ob es wieder einmal gelang, Konzessionen zu vermeiden oder diese möglichst gering zu halten und im übrigen Zeit zu gewinnen.

Wer sich mit Strategie befaßt, könnte mit vielen Beispielen belegen, daß Bemühungen, lediglich Zeit zu gewinnen (wofür eigentlich, was sollte inzwischen bei uns geschehen oder nicht geschehen, haben wir eine Gegenstrategie, was geschieht indessen auf der anderen Seite?), verbunden mit partieller Konzessionsbereitschaft, das sicherste Mittel sind, die eigene Position auf Dauer unhaltbar zu machen und damit alles zu verlieren. Wer die Initiative den anderen überläßt, gestattet ihnen, sie in ihrem Sinne und dort zu nutzen, wo sie die besten Erfolgchancen sehen. Für verspätete Konzessionen erwirbt man keinen Dank, nicht einmal Achtung.

Voraussetzungen alternativer Strategie

Eine Gegenstrategie, die auf längere Sicht Aussicht auf Erfolg hätte, ist erst aufzubauen, wenn man die Beweggründe und wahrscheinlichen Züge des 'Gegners' einigermaßen zutreffend analysiert hat und Mut und Entschlossenheit aufbringt, auch selbst einen Einsatz zu wagen. Wie stünde es damit?

Die Motive der Entwicklungsländer sind in Tabelle 1 abzulesen und werden durch Tabelle 3 nachdrücklich untermauert: Wenn Industrieländer internationale Solidarität so praktizieren, daß gerade die leistungsstärksten unter ihnen (USA; Japan; Bundesrepublik) sich dem international gemeinsam angestrebten Hilfevolumen in absehbarer Zeit nicht wesentlich nähern, werden die Entwicklungsländer (die zudem an den Lasten der Ölkrise in ihrer Mehrzahl schwerer tragen als wir) immer ent-

schlossener versuchen, ihre Interessen auf anderen Wegen durchzusetzen: Alle Vorschläge für einen automatischen (und deshalb dirigistischen) Ressourcentransfer zugunsten der Entwicklungsländer laufen letztlich darauf hinaus, den Industrieländern endlich abzufordern, was diese zu geben zwar versprochen, aber nicht gehalten haben. Ob die Industrieländer politisch in der Lage waren, ihre Versprechen einzulösen, ob die von den Entwicklungsländern jetzt so nachdrücklich verfolgten Vorschläge wirtschaftlich sinnvoll sind und den erstrebten Erfolg überhaupt haben könnten, steht dabei auf einem anderen Blatt. Tatsache ist, daß die Forderungen der Entwicklungsländer auf strukturelle Änderungen der Weltwirtschaft (Neue Weltwirtschaftsordnung u. ä.) eskalieren, seit ihnen klar wurde, daß die Industrieländer ihre Zusagen nicht nur nicht einhielten, sondern außerdem versuchen, ihre Märkte gegen Konkurrenz aus Entwicklungsländern mit keineswegs marktwirtschaftlichen Mitteln ihrerseits zusätzlich abzuschirmen. Dieser letzte Vorwurf ist im Hinblick auf die Bundesrepublik zwar weniger gerechtfertigt als bei anderen Industrieländern, aber auch wir können uns davon nicht ausnehmen.

Wie bei anderen politischen Krisen spielt auch hier die Glaubwürdigkeit eine Rolle. Wenn wir heute auf internationalen Konferenzen Vorschläge der Entwicklungsländer ablehnen, mögen wir das mit in der Sache noch so schlüssigen Argumenten begründen: Wir werden nicht überzeugen; denn man wertet das als Vorwand, um Gegenvorschläge der Entwicklungsländer zu torpedieren. Zeitgewinn bei uns ist bei den anderen angesichts unserer deutlich abnehmenden Leistungen Ausflucht. Die Berufung auf marktwirtschaftliche Grundsätze wirkt auf Partner wenig überzeugend, denen wir — auch über die EG — den Zugang zu unseren Märkten durch Kontingente und Abschöpfungen aller Art erschweren. Daß in dieser Konstellation die Situation sich verhärtet, daß Forderungen eskalieren, die Lage allmählich kritisch wird, kann nur den verwundern, der im eigenen Nabel den Mittelpunkt der Welt sieht.

Wie könnte also eine Gegenstrategie aussehen? Sie müßte zuerst bei diesem Verlust an Glaubwürdigkeit ansetzen, also den Entwicklungsländern demonstrieren, daß Berufung auf marktwirtschaftliche Prinzipien für uns nicht nur Vorwand ist, um unsere Hilfe weiter zu reduzieren. Wenn und während wir unsere

Hilfe so aufstocken, daß dieser Verdacht entkräftet wird — angesichts eines vereinbarten Zieles von 0,7 % des Bruttosozialprodukts bei einer kontinuierlichen Reduzierung in den letzten Jahren von 0,4 % auf 0,27 % ein hartes, um so notwendigeres Unterfangen! —, könnten wir die Probleme zugleich aktiv angehen.

Nicht für die Politik anderer zahlen . . .

Bisher machen andere, Entwicklungsländer wie Industrieländer, die Vorschläge. Sie bestimmen die Themen. Es gibt für die Dritte Welt z. B. Cheysson-, Corea-, Giscard-, Kresky- und andere Pläne in Hülle und Fülle. Weder die Initiatoren noch die von ihnen vertretenen Länder und Institutionen hätten je die Mittel, zu ihren eigenen epochalen Vorschlägen auch nur mit angemessener Quote beizutragen. Das meiste davon sollen wir zahlen. Wir sind darüber keineswegs glücklich, halten die Pläne auch nicht für überzeugend, mäkeln daran herum, freuen uns, wenn hier und da Verbesserungen gelingen, Schlimmeres abgewehrt wird — und zahlen am Ende doch, ohne politisch etwas davon zu haben. Im Gegenteil: Wir werden noch als die großen Bremsen beschimpft.

. . . sondern mit (eigenem) Geld (eigene) Politik machen

Das Gegenbeispiel? Wir erkennen eine internationale Thematik als dringlich an (z. B. die Milderung extremer, ökonomisch nicht mehr rationaler Preisausschläge bei bestimmten Rohstoffen, denen einzelne Entwicklungsländer hilflos ausgesetzt sind). Die Bundesrepublik Deutschland kündigt an, zur Lösung des Problems eine Mrd. DM als ihren Beitrag bereitzustellen, selbstverständlich unter der Voraussetzung, daß die anderen Nationen zusammen nach einem festzulegenden Schlüssel noch weitere vier Mrd. DM hinzulegen. Zu-

gleich veröffentlichen wir unseren deutschen Lösungsvorschlag. Damit bestimmen wir die Schwerpunkte der Diskussion nach unseren Vorstellungen. Wir entscheiden, ob die Voraussetzungen für die Freigabe unseres Beitrags von den anderen mit erfüllt sind. Jene kommen in Zugzwang: Können sie einen so großzügigen Vorschlag durch kleinliche Bedenken blockieren und die bereitgestellten Mittel verfallen lassen?

Im Ergebnis haben wir natürlich eine Mrd. DM zu zahlen. Aber wir bringen sie dann für eine Problemlösung auf, die wir entscheidend geprägt haben. Nach bisher üblichem Verfahren hätten wir in vergleichbarer Situation nach langem Hin und Her mit Sicherheit auch gezahlt, erfahrungsgemäß noch wesentlich mehr, und das für Fonds oder Modelle, die uns nicht passen, die unseren Interessen nicht dienen und die man uns auch nicht dankt.

Es gibt bei uns — quer durch die Parteien — ein sehr subalternes Politikverständnis. Man hält es nicht für solide, eigene Ideen zu entwickeln, die eventuell Geld kosten. Man erwartet, daß zunächst ausgereifte, allseits vorgeprüfte Vorlagen unterbreitet werden. Innenpolitisch ist das ein gesundes Prinzip. Es deshalb unbesehen auf internationale Verhandlungen anzuwenden, zeugt von Provinzialität. Denn dann werden die Ideen und Vorschläge von anderen gebracht, die Probleme von ihnen artikuliert, die Akzente von ihnen gesetzt. *Nur Zahlmeister Europas oder der Welt zu sein, ist die treffende Charakterisierung einer ins Außenpolitische verlängerten kreuzbraven Funktion des gehobenen Dienstes, d. h. Verzicht auf Politik.*

Dies ist übrigens einer der Fälle, in denen die jeweilige parlamentarische Opposition nicht weniger stilbildend wirkt als die Regierung selbst und deshalb Ergebnisse und Folgekosten unzulänglicher Defensivstrategien in hohem Maße unmittelbar mit zu verantworten hat.

VI. Verfälschende Akzente: Lehrstück Mogadischu

Die Vorstellung von dem, was in der Dritten Welt vor sich geht, bleibt bei uns allgemein nebelhaft. Deshalb ist die Wirkung falsch pointierender Herausstellung besonders groß. Ein klassisches Lehrstück dafür ist die Zusammenarbeit mit Somalia. Somalia, eines der ärmsten Länder dieser Welt¹⁹⁾, hatte auf

Grund seiner politischen Annäherung an den Ostblock nach dem Abklingen der Dürrekata-

Kopf der somalischen Bevölkerung mit 90 \$ an; nach dem neuesten World Development Report 1978, The World Bank, August 1978, Tab. 1 S. 76, lag das BSP pro Kopf 1976 bei 110 \$. Die Differenz signalisiert m. E. kein rapides Wachstum, sondern eher den Wertverlust des US-Dollar. Nach der Weltbankstatistik stünde Somalia an achter Stelle der ärmsten Länder überhaupt. Durch die Kriegswirren 1977/78 dürfte sich die Wirtschaftslage insgesamt verschlechtert haben.

¹⁹⁾ Der Dritte Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung (siehe oben Anm. 3) gibt in Tab. 4, S. 92, für 1974 das Bruttosozialprodukt pro

strophe im Sahel Zusagen für neue Maßnahmen von uns nur in geringem Umfang erhalten. Im Frühjahr 1977 wurden die — aus diplomatischen Gründen vertraulich zu haltenden — Planungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, die den zuständigen Ausschüssen des Bundestages vorzulegen sind²⁰⁾, durch gezielte Indiskretion in die Öffentlichkeit gebracht. Presse und Opposition wollten sich die Gelegenheit nicht entgehen lassen, Bundesministerin Schlei wieder einmal Unterstützung des Kommunismus in Afrika vorzuwerfen. Dabei war u. a. von einem Projektvolumen von ca. 5 Mio DM für Somalia die Rede. Man fand das unerhört.

Wenige Monate später war alles ganz anders. Auch die heftigsten Kritiker dieser Planung, die es nicht nur in einer bestimmten Presse und bei der Opposition, sondern offensichtlich auch im Regierungslager gegeben hatte (denn man stand dem ins Kreuzfeuer der Kritik geratenen Minister nicht bei), konnten nicht mehr übersehen, daß Somalia den Beratern aus der DDR den Laufpaß gegeben und politische Handlungsfreiheit zurückgewonnen hatte. Als mit Hilfe der somalischen Regierung die Überwältigung von Piraten und die Befreiung der Passagiere der „Landshut“ gelang, konnten den vorher so entschiedenen Kritikern innerhalb und außerhalb der Regierung die Mittel für Somalia nicht hoch genug sein: Ein das Ehrgefühl des somalischen Volkes kränkender Vorgang, der nur deshalb ohne ernstere Folge blieb, weil unsere Publizistik und die Fragestunden unseres Parlaments in der Weltöffentlichkeit geringe Resonanz haben.

Hier geht es nicht darum, ob ein Minister, ob ein Ministerium die schon im Frühjahr 1977 sichtbaren Anzeichen eines Wechsels des politischen Klimas in Mogadischu schneller aufgenommen und richtiger gedeutet haben als andere. Wer heute mit seiner Prognose richtig liegt, kann sich morgen irren. Hier geht es um die Verantwortung oder Verantwortungslosigkeit, mit der politische Fragen bei uns thematisiert und behandelt werden. Eine wichtige politische Funktion der Entwicklungszusammenarbeit liegt darin, Anknüpfungspunkte für langfristige Zusammenarbeit zumindest offen zu halten, auch wenn sich die politischen Meinungen vorübergehend entfremden. Zwischen entwicklungspolitischer Schwerpunktbildung, einem durchschnittlichen

Engagement und einem Minimalprogramm, das lediglich Optionen offenhält (aber natürlich auch für diese Zeit gewisse Mittel erfordert), bestehen erhebliche Unterschiede. Eine Opposition, die nicht sachlich differenziert, sondern ideologische Kreuzzüge führt, eine Regierung, die nicht gelassen und maßvoll reagiert, sondern sich von der nicht sehr fundierten öffentlichen Meinung treiben läßt, statt ihr entgegenzutreten, verfehlen das Ziel.

Unsere Entwicklungspolitik krankt daran, daß ihr langfristiges Hauptziel von der politischen Führung — das gilt für alle politischen Lager, auch für die Opposition — nicht genügend gestützt wird. Deshalb wird mit Nebenargumenten um Nebenpunkte gestritten. Auch Auseinandersetzungen zwischen den beteiligten Bundesministerien signalisieren Unsicherheit der Zielvorgabe, unterschiedliche Bewertungen von Haupt- und Nebenpunkten²¹⁾. Da die Bundesregierung über ein selbständiges Ressort verfügt, das diese eminent politischen Punkte jederzeit auf Kabinettsebene artikulieren könnte, hat sie die Möglichkeit zur politischen Zielbestimmung. Führungsentscheidungen ersparen kann diese Organisationsform nicht, zumal es um ressortübergreifende Fragen geht; Entwicklungspolitik hat viele Komponenten und berührt nicht nur die Verantwortung eines Ressorts. Erst wenn diese Führungsentscheidungen getroffen, durchgehalten und nach außen verdeutlicht werden, kann Entwicklungszusammenarbeit, können ihre Konsequenzen für Bürger und Öffentlichkeit verständlich werden.

Solange man aber die prinzipielle Natur unerläßlicher Auseinandersetzungen und ihre politische Relevanz verkennt oder als Ressortque-
relen abtut, an anderer Stelle gar das Nicht-Auffallen-Wollen zur Maxime erhebt, um keinen Anstoß zu erregen (womit man erfahrungsgemäß um so unangenehmer auffällt), so-

²⁰⁾ Schon Dennert (siehe oben Anm. 17) macht deutlich, daß es sich bei den legendären Kompetenzstreitigkeiten, die die ersten Jahre des BMZ begleiteten, im Kern um Sachfragen handelte, die der politischen Entscheidung bedurften, weil sie durch die Organisationserlasse des Bundeskanzleramtes offengelassen waren (S. 90). Dennert macht zugleich darauf aufmerksam, daß die lange vor der Gründung des BMZ üblichen Auseinandersetzungen zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Wirtschaftsministerium in der Regel Auseinandersetzungen um den Vorrang der von dem betreffenden Ressort zu vertretenden Gesichtspunkte waren (z. B. Marktinteressen hier, besondere Aktivitäten des Ostens dort im Entwicklungsland), also ebenfalls Sachkonflikte waren, die in Form von Kompetenzstreitigkeiten ausgetragen wurden und politische Führungsentscheidungen erforderten (S. 33/34).

²⁰⁾ Die Bewirtschaftung nach vertraulichen Erläuterungen ergibt sich aus den Haushaltsvermerken, die bei den entsprechenden Titeln im Bundeshaushaltsplan ausgedruckt sind, z. B. bei Kap. 23 02 866 01; 23 02 866 03; 23 02 896 03 u. a. m.

lange man sich für erfolgreich hält, wenn es gelang, wieder einmal nur Zeit zu gewinnen und Entscheidungen zu vertagen, ohne die Folgekosten solcher Erfolge zu kalkulieren, so-

lange das alles so bleibt, wird die Gefahr von Eruptionen, auch von internationalen Kurzschlußhandlungen kollektiver Art, nicht ab-, sondern zunehmen.

VII. Fazit

Unsere tour d'horizon über die Entwicklungszusammenarbeit als praktische Politik macht deutlich: Wenn man sich durch Randfragen nicht ablenken läßt, sondern den Dingen auf den Grund geht, stößt man allenthalben auf denselben Kern, auf die Frage nach der politischen Grundentscheidung. Was muß geschehen?

Eine nachhaltige Aufstockung unserer Hilfe ist unerläßlich.

Diese Aufstockung eröffnet die Chance, internationale Probleme aktiv anzugehen und sachdienlichen Lösungen zuzuführen, die auch unseren Interessen entgegenkommen.

Zielproklamationen und Haushaltswirklichkeit sind aufeinander abzustimmen.

Die klare Betonung des langfristigen Charakters aller entwicklungspolitischen Bemühungen ist erforderlich, um die Konzentration der Anstrengungen auf dieses Ziel zu sichern.

Politik und Politikpräsentation dürfen nicht davon ablenken, daß allein die reale Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern und die Mobilisierung ihrer Eigenkräfte Ziel der Entwicklungszusammenarbeit sind.

Nur die Erreichung dieser Ziele, nicht kurzfristig motivierte schnelle Liefergeschäfte, können soziale Spannungen in den Entwicklungsländern abbauen und dem Frieden dienen; nur dies dient langfristig und nachhaltig auch den Interessen unserer Wirtschaft.

All das sind gemeinsame Aufgaben von Regierung und Parlament, unter Einschluß der Opposition, deren Mitverantwortung in allen Entscheidungen von langfristiger Wirkung besonderes Gewicht hat.

Wir wissen, daß unser Verhältnis zu den Entwicklungsländern die Welt von morgen prägen wird. Die Zusammenarbeit mit ihnen geht uns alle an. Man kann sich vor dieser Problematik nicht drücken, sie nicht überspielen. Entwicklungszusammenarbeit ist eine der großen politischen Aufgaben der Gegenwart, kein administratives Problem. An ihr kann sich Weitblick der politischen Führung, politisches Verständnis, politische Reife und Kraft des ganzen Volkes bewähren. Auch bei uns?

So gesehen, sind das keine Fragen der politischen Bildung mehr, keine bloßen Lehrstücke, sondern Existenzfragen.

Zur Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik in den achtziger Jahren

Perspektiven und Alternativen

I. Vom Menetekel der Unregierbarkeit

Ein gemeinsames Unbehagen vereint die Nationen der Ersten (westlichen Industriestaaten), Zweiten (kommunistischen Staatshandelsländer) und Dritten (Entwicklungsstaaten) Welt: Die Zukunft ihrer Gesellschaften muß mehr denn je rational vorausgeplant werden; die Exekution dieser Pläne, das „Regieren“, aber wird immer schwieriger. Just zu einem Zeitpunkt menschlicher Entwicklung, da alles beim alten oder gar beim Zufall zu belassen, tödlich enden kann, regieren „Fortschreibungen“ (oft nur ein Modewort für Weiterwursteln) und „realistische Improvisationen“ (oft nur eine Umschreibung für Verlegenheitslösungen) die Stunde. Nicht vorausgeplanter Wandel, sondern unvorhergesehene Umstände bestimmen die Politik aller Staaten, besonders die Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik. Es ist dies kein neues, sondern ein uraltes Dilemma: Der Mensch als „politisches Wesen“ ist zwar seit langem in der Lage, sich in „seiner“ Gesellschaft, die er sich zum Zwecke der Selbstbehauptung schafft, einzuordnen, aber die „richtige“ (gerechte und effiziente) Selbstordnung dieser Gesellschaft ist, seit es sie gibt, sein Problem. Nur, daß falsche gesellschaftliche Problemlösungen inzwischen zunehmend progressiv wachsende Sozialkosten erzeugen: von innerem gesellschaftlichen Verdruß bis zu äußerer Umweltbelastung.

Keine der „drei Welten“ ist davon ausgenommen. So konnten die Entwicklungsländer dank importierten Sachverstandes kühne Pläne ihrer gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Zukunft entwerfen, deren Realisierung aber weitgehend Vision bleiben muß, weil die zu ihrer Durchsetzung unerläßlichen Voraussetzungen und Mittel fehlen. Die Staatshandelsländer bleiben immer offener — und peinlicher — hinter ihren Zielen und Selbstvorgaben zurück, weil die unerläßliche Mitarbeit der „Verplanten“ ausbleibt. Und die demokratisch-pluralistischen Industrieländer

des Westens? Sie können sich, je weiter ihre Selbstentwicklung zu Demokratie und Pluralismus fortschreitet, desto weniger auf zwei traditionelle Ordnungsfaktoren ihrer bisherigen Geschichte verlassen: ihre rahmen- und datensetzende Zentralgewalt (-regierung) und ihre die individuellen Nutzenpläne auf das Gemeinwohl abstimmenden Märkte.

Die Zentralregierungen werden zunehmend abhängig vom Konsens immer mächtiger werdender Neben-Regierungen und -Parlamente: meinungsmachenden Medien, autonomen Sozialpartnern, weisungsunabhängigen Geldbehörden, Landes- und Stadtregierungen usw., während die Märkte zunehmend ihre alten Ordnungsgrenzen — Wettbewerb und Währungsraum — sprengen, immer monopolistischer und multinationaler werden mit dem Ergebnis, *daß wie bisher nicht mehr regiert werden kann.*

In der integrierten Welt(-Wirtschaft) von heute und morgen stellt sich neben den „alten“ Problemen der Einordnung des einzelnen (und seines Wirtschaftens) in seine *nationale* Ordnung und der „richtigen“ Selbstordnung der Gesellschaft das neue der Ordnung *zwischen* den nationalen Ordnungen der Völker (und ihren Volks-Wirtschaften). Die Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik von morgen muß mehr denn je *international* koordiniert und aufeinander abgestimmt werden. Dies erfordert keine grundsätzlich neuen Ziele und Aufgabenstellungen der Wirtschafts-, Finanz- und Währungsverantwortlichen, wohl aber eine ganz neue „Kompetenz-Verteilung“ zwischen den nationalen, überregionalen (in unserem Falle: europäischen) und supranationalen Amtsträgern.

Mit diesem Problem befaßt sich die folgende — auf den Modell- (oder Problem-)Fall Deutschland konzentrierte — Analyse.

II. Götterdämmerung der Marktwirtschaft oder des „exportgeführten Wachstums“?

1. Deutschlands Wiederaufstieg nach dem Zweiten Weltkrieg, sein Wirtschaftswunder, gilt im deutschen und westlichen Selbstverständnis als Doppelerfolg der 1948/49 unter dem Einfluß Ludwig Erhards adaptierten liberalen Wirtschaftsordnung, der Sozialen Marktwirtschaft, und der in ihrem Rahmen betriebenen konsequenten Stabilitätspolitik. 30 Jahre nach der Geburt der Bundesrepublik und ihres vielbewunderten Konzepts scheint das Ende dieser wirtschaftlichen Erfolgsstraße in Sicht, müssen Abstriche an der Deutschen liebstem (und unreflektiertestem) Vorurteil vorgenommen werden, ohne daß damit die Bedeutung der für die Bundesrepublik in der Tat „historischen“ Weichenstellung Ludwig Erhards geschmälert werden sollte:

— Nach dem totalen Bankrott der Kriegs- und Kommandowirtschaft der NS-Zeit gab es nach der noch von den Alliierten konzipierten und ausgeführten Währungsreform vom 20. Juni 1948 (elf Monate vor Gründung der Bundesrepublik Deutschland am 23. Mai 1949), aus der die D-Mark-West (drei Tage vor der D-Mark-Ost) hervorging, keine Alternative zur „Freien Wirtschaft“ — auch wenn Kurt Schumachers SPD der ersten Stunde den langen Weg bis Godesberg (1959) zurücklegen mußte, bis sie die „Eindimensionalität“ der damaligen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ausgangslage begriff.

— Nach dem ebenso rigorosen wie sozial ungerechten, weil nur die Geld-, nicht die Sachbesitzer betreffenden Währungsschnitt, der in mehreren Etappen 93,5% aller bislang umlaufenden Reichsmark-Noten und auf Reichsmark lautenden Geldvermögenstitel vernichtete, gab es schon damals keine stabilere (weil im technischen Sinne knappere) Währung als die D-Mark (West), die sich schon nach wenigen Wochen im „freien Floating“ mit ihrer Namensvetterin und Konkurrentin, der D-Mark (Ost), im Wert vervierfachte: von 1 : 1 auf 1 : 4!

Zwei der für das gesellschaftliche Bewußtsein und politische Urteil der Nachkriegsdeutschen drängendsten Faktoren waren bereits in der Währungsreform von 1948 angelegt, was freilich damals wie heute die meisten kompetenten Analytiker nicht wahrhaben wollen: die Identifizierung auch der nichtbesitzenden (Nicht-Vermögens-)Bürger mit „ihrem“ (nationalen) Geld und die Furcht des

Auslands vor dem Konkurrenzdruck einer „unterbewerteten“ D-Mark.

Da die Deutschen die Befreiung von der Hitler-Inflation übereinstimmend begrüßten, blieben sie nahezu blind für die schweren (und durchaus vermeidbaren) sozialen Ungerechtigkeiten der Währungs-Umstellung, die den Sachwertbesitzern (Industriellen, Bauern und Aktiensparern) weit mehr Chancen ließ als den rigoros „erfaßten“ Geldsparern, die als einzige den vollen Satz der Geldentwertung zu akzeptieren hatten. Mit der Geldreform von 1948 wurde die für die deutsche Nachkriegsentwicklung ebenso typische wie einmalige „DM-Stabilitäts-Präferenz“ aller Bevölkerungsschichten und -kreise geboren, die bislang fast alle Sozialkonflikte erfolgreich überspielt oder doch stark abgemildert hat.

Freilich, die damals noch die Bundesrepublik beaufsichtigenden Alliierten fürchteten auch den aus „ihrer“ Währungsreform resultierenden Stabilitätvorsprung der D-Mark (West). Deswegen erlaubten sie dem *newcomer* unter den etablierten West-Währungen bei der Neufestsetzung der Währungsparitäten vom September 1949 nicht die den anderen Währungen zugestandene Abwertungsrate von 30% zum US-Dollar, sondern nur eine von 20%. Damals wurde die bis 1961 gültige D-Mark-Parität von DM 4,20 „gefunden“ — statt der von den deutschen Behörden gewünschten von DM 4,40¹⁾. Damals wurde der Grundstein für die in der Folgezeit bis heute anhaltende „DM-Aufwertungs-Präferenz“ gelegt.

2. Als das eigentliche „Wunder“ aber muß 30 Jahre danach gelten, daß keiner der damaligen Ökonomen und Politiker — weder der deutschen noch der alliierten Seite — voraussah, daß der im Westen Deutschlands regenerierte Teilstaat zur „Exportlastigkeit“ verurteilt war. Der einzige „Sehende“ war Bruno Gleitze, der die ökonomischen Konsequenzen der deutschen Teilung nüchtern und scharfsinnig wie kein anderer deutscher Ökonom schon damals aufzeigte²⁾.

¹⁾ Vgl. Hans Möller: Die deutsche Währungsreform von 1948, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876 bis 1975, S. 431 ff; ferner der Verf., The Deutschemark turns 30: an expert for wrinkles, in: The German Tribune, Hamburg, Nr. 846 (July 1978), S. 6 (aus: Frankfurter Rundschau vom 16. 6. 1978, S. 3).

²⁾ Vgl. Bruno Gleitze, Ostdeutsche Wirtschaft, industrielle Standorte und volkswirtschaftliche Ka-

Da ich dieses Thema an anderer Stelle ausführlich behandelt habe³⁾, hier nur einige Stichworte: Im Westen, nicht östlich der Elbe, lagen die Standorte der wichtigsten deutschen Schwer- und Verarbeitungsindustrien, die ihren Markt vor dem Kriege zu fast zwei Dritteln in den nunmehr verlorenen mittel- und ostdeutschen Provinzen gehabt hatten. Außerdem mußten die westlichen Landesteile den größten Teil der vor Russen und kommunistischer Herrschaft fliehenden Menschenmassen aufnehmen und beschäftigen: insgesamt rund 12 Millionen Menschen. Das bereits „industrialisierte“ Westdeutschland mußte sich also, um die Integration der Flüchtlinge zu schaffen, „überindustrialisieren“. Vor allem aber, es mußte für den Verlust der inländischen Märkte östlich der Elbe neue, aufnahmebereite Auslandsmärkte finden.

Wenn jemals der aus England importierte Hamburgische Kalauer: *exportare necesse est* seinen strukturellen Sinn gehabt hat, dann in den Anfangsjahren der zweiten deutschen Republik. Sie konnte mit dem Doppelproblem — Substitution der verlorenen Binnenmärkte und Absorption der neuen Zusatzbevölkerung in Normalbeschäftigung — nur fertig werden, wenn sie Fuß auf den expandierenden Weltmärkten faßte.

Dies bedeutete einen kompletten Bruch mit der bisherigen Geschichte und Entwicklung des alten Reiches und der Reichsrepublik von Weimar, die beide ihre tragenden ökonomischen Wachstumsimpulse von den Inlands-, nicht den Auslandsmärkten bezogen.

Nur: die Chancen für das völlig neue „exportgeführte Wachstum“ des westdeutschen Staates wurden — lange bevor Kaldor seine darauf aufbauende Theorie entwickelte⁴⁾ — zunächst extrem pessimistisch beurteilt. In seinem 1949 veröffentlichten Gutachten über Westdeutschlands wirtschaftliche Überlebenschancen kam Fritz Baade, Leiter des führenden Kieler Instituts für Weltwirtschaft, zu dem Ergebnis, die deut-

pazitäten des ungeteilten Deutschland, Berlin 1956; ferner der Verf. in: Die Zweite Kapitalverteilung. Ein marktwirtschaftlicher Weg langfristiger Finanzierung, Frankfurt 1961, S. 24. Siehe auch die demnächst erscheinende Festschrift zum 75. Geburtstag Bruno Gleitzes mit Beiträgen u. a. von U. Kollatz und vom Verfasser.

³⁾ Siehe der Verf., Der Ausweg aus der Krise, Düsseldorf, Wien 1975, S. 105 ff.; sowie in Wilfrid L. Kohl (Ed.), Economic Policies of Industrial States, Lexington, Mass., Toronto, S. 105 ff.

⁴⁾ Siehe Nicholas Kaldor: Conflicts in National Economic Objectives, in: Economic Journal, March 1971, No. 1, S. 1 ff.

sche Volkswirtschaft sei ohne massive Wirtschaftshilfe der Alliierten überhaupt nicht „lebensfähig“. Ein Urteil, an dem Autor und Institut noch in der revidierten Fassung von 1951 festhielten, als das „Wunder“ bereits seine ersten Erfolge zeitigte⁵⁾. Und Otmar Emminger, damals Chef-Ökonom der Deutschen Bundesbank, erklärte noch 1952 die damals stattfindende Aktivierung der westdeutschen Zahlungsbilanz als zeitbedingte „Spätblüte der Autarkie“ der NS-Zeit, die sich eine weitgehende Substitution von Rohstoffimporten zum Ziele gesetzt hatte — eine Formulierung, die er später streichen ließ.

Diese Fehleinschätzung wird verständlich, wenn man sich vor Augen führt, daß es weder vor dem Ersten Weltkrieg noch vor dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland je eine aktive Handels- und Leistungsbilanz gegeben hat. Seit 1890 war Deutschlands Außenhandelsbilanz *passiv* gewesen. Deutschland erschien damals und später seinen Ökonomen und Politikern als klassisches „Verarbeitungsland“, das Rohstoffe importierte und nur soviel Fertigwaren exportierte, wie es zur Bezahlung seiner Importe benötigte, weswegen sich seine Ökonomen bis heute mehr mit „Konjunktur“- als mit „Integrations“-Fragen beschäftigen. Das Bewußtsein, von der Weltwirtschaft abhängig zu sein, fängt erst in dieser Krise an, „öffentlich“ zu werden, was es z. B. in der Großen Depression der dreißiger Jahre noch nicht war. Brünnings, Schachts und Hitlers „ökonomischer Nationalismus“ wurde — entgegen ihrer liberalen Tradition — von der deutschen Wirtschaft als „Schutz vor ruinöser Auslandskonkurrenz“ begrüßt und knüpfte an die älteste Tradition deutscher Wirtschaftstheorie und -politik an: nämlich an Lists nationale Schutzzollpolitik aus der Zeit vor Deutschlands erster Industrialisierung⁶⁾.

3. Der spektakuläre deutsche Wachstumserfolg, der bereits Ende der fünfziger Jahre von der Voll- zur Überbeschäftigung führte, kann nach Abschluß der Wiederaufbauphase (in der die Investitionen noch stärker stiegen als die Exporte), also ab 1952, als im wesentlichen „exportabhängig“ angesehen werden. *Die Exporte stiegen Jahr für Jahr, nominal wie real, stärker als alle Komponenten der Inlandsnachfrage: einzeln und aggregiert* (siehe Übersicht 1, S. 28).

⁵⁾ Siehe Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Lebensfähigkeit und Vollbeschäftigung. Ein Beitrag zur Frage des wirtschaftlichen Wiederaufbaus in Westdeutschland, Bonn 1951, S. 4 ff.

⁶⁾ Siehe G. Stolper, K. Häuser, K. Borchardt: Deutsche Wirtschaft seit 1870, Tübingen 1966.

Übersicht 1: Triebkräfte des deutschen Wirtschaftswachstums 1950—1977

Zeitraum	Bruttoanlageinvestitionen		(priv. u. öffentl.) Inlandskonsum		Ausfuhr v. Waren u. Diensten		Außenbeitrag (Ausfuhrüberschuß v. Waren u. Diensten)		Ausfuhranteile Ausfuhr von Waren nach OECD-, Ostblock-, OPEC-Ländern		
	nominal	real	nominal	real	nominal	real	nominal	real			
	jahresdurchschnittliche Veränderungen in %						in % des BSP		in % der Gesamtausfuhr		
1950—1955	+17,9	+12,7	+11,1	+8,1	+26,6	+20,8	2,1	4,6	76,5	2,1	.
1955—1960	+10,1	+ 6,8	+ 8,9	+6,5	+ 9,8	+12,3	3,0	3,9	74,8	4,1	.
1960—1965	+11,0	+ 6,8	+ 9,0	+5,5	+ 7,7	+ 6,5	1,2	1,4	80,2	3,8	.
1965—1970	+ 8,2	+ 4,5	+ 7,8	+4,3	+11,8	+10,8	2,0	2,2	82,3	4,4	.
1970—1975	+ 4,3	- 1,0	+10,7	+3,4	+12,2	+ 5,5	2,9	2,9	75,4 ¹⁾	7,9 ¹⁾	7,6 ¹⁾
1976	+ 8,5	+ 5,0	+ 7,6	+3,3	+14,1	+11,1	2,5	3,2	76,6	6,8	8,2
1977	+ 6,4	+ 2,7	+ 6,6	+2,4	+ 5,7	+ 4,2	2,3	3,2	76,5	6,1	9,1
1978 (1. Halbjahr)		+ 4,5		+3,0		+ 4,0			76,9 ²⁾	6,2 ²⁾	8,6 ²⁾

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

¹⁾ 1975²⁾ Januar bis Mai 1978

Folglich weist auch der Anteil der Exporte am Brutto-Inlands- oder Sozialprodukt bis in die Gegenwart einen steigenden Trend auf. Darüber hinaus erwies sich der Exportanstieg in allen zyklischen Rezessionen und Konjunkturerinbrüchen der Nachkriegszeit als der Nachfragekompensator: ob 1958/59, 1966/67 oder 1975/76 — stets wurde ausfallende Inlandsnachfrage kurzfristig und fast „automatisch“ durch Mehr-Verkäufe an das Ausland ausgeglichen. Weil dieses „Exportventil“ fast immer rascher und geräuschloser arbeitete als die fiskalischen und monetären „antizyklischen Maßnahmen“, kamen alle inneren Konjunkturprogramme zu spät und wirkten außerdem überzogen. Denn sie „entzündeten“ ihre innere Mehr-Nachfrage zumeist in einer Phase, in der die Auslandsnachfrage den Weg zurück zur Vollauslastung des Produktionspotentials ohnehin geebnet hatte, so daß sie nicht nur „prozyklisch“ wirkten, sondern in den Augen der stabilitätsbewußten Öffentlichkeit weit schlimmer: inflatorisch.

Die unvermeidliche Folge: Die staatliche, auf Konjunkturglättung und Erhaltung der Vollbeschäftigung zielende Aktivität wurde in der Öffentlichkeit im günstigsten Fall als „nutzlos“, im ungünstigsten Fall als „schädlich“ abqualifiziert. Ludwig Erhard konnte jahrzehntelang jede Straffung und Kodifizierung des modernen staatlichen Konjunktur- und Nachfragesteuerungsinstrumentariums als überflüssig und mit dem Geist und den Gesetzen der Marktwirtschaft inkompatibel ablehnen bis verzögern. Und als Karl Schiller 1967 endlich aus dem Entwurf eines Nur-Stabilitätsgesetzes das heute noch gültige Stabilitäts- und Wachstumsgesetz machte und über die parlamentarischen Hürden brachte, blieb er notgedrungen den Beweis für die Notwendigkeit seiner Großtat „aufgeklärter“ Marktwirtschaftsphilosophie und -politik schuldig; denn auch sein Marsch aus der Talsohle von 1966/67 folgte weit mehr der Begleitmusik wieder einmal steigender Exportüberschüsse als seinen eigenen Fiskalprogrammen, die, weil zu spät zündend, pro-zyklisch wirkten. Wie gehabt. (Siehe Übersicht 1.)

Warum aber können wir uns nicht ewig auf diesen segensreichen Exportventil-Mechanismus verlassen? Zu dem Zweck muß geklärt werden, was wirklich hinter diesem „Mechanismus“ steht. Erstens ein durch die Geld- und zeitweilig auch die Fiskalpolitik zäh verteilter innerer Stabilitätsvorsprung der DM gegenüber anderen Währungen, der im Außenverhältnis mehr oder minder unvermeidbar einen permanenten Konkurrenz- (= Kosten- und Preis-) Vorteil deutscher Exportprodukte

an den Weltmärkten begründete. Zweitens eine von der Bundesrepublik nur teilweise gesteuerte (und steuerbare) Umschichtung der Expansion von innerer zu äußerer Nachfrage. Denn auf die Binnenexpansion bekam man über die Stabilitätspolitik Einfluß, auf die „äußere“ (exogene) Expansion der Weltmärkte natürlich nicht.

Zwei Phasen deutscher Stabilitätspolitik lassen sich unterscheiden:

— Bis 1961 (dem Jahr der ersten D-Mark-Aufwertung) wurde der Preis- und Kostenvorsprung intern verteidigt: durch eine harte Geld- und Kreditpolitik, wobei der hohe Kapitalmarktzins (von rd. 8%) sachlich wenig überzeugend, aber von der öffentlichen Meinung voll akzeptiert mit „Kapitalmangel“ motiviert und entschuldigt wurde. Der historischen und politischen Wahrheit dürfte freilich näherkommen, daß die damalige Bundesbankleitung, geschockt von der Zahlungsbilanzkrise der Jahre nach 1949 (die Bundesrepublik war bis 1951 der Europäischen Zahlungsunion größter Schuldner — nicht Gläubiger!) alles daransetzte, um aus dem Ruch der Bettel- und Borgpolitik herauszukommen; der Anfang der deutschen Stabilitätspolitik war somit durchaus zahlungsbilanz- und damit weltwirtschaftskonform. Freilich nicht mehr ihr Fortgang, als die defizitäre Republik zum größten Gläubiger in Europa aufstieg.

Zu dem harten geld- und kreditpolitischen Kurs kam zeitweilig eine Politik „unfreiwilliger“ öffentlicher Ersparnis durch Budgetüberschüsse hinzu 7).

— Ab 1961 wurde die Stabilisierung des Preis- und Kostenniveaus auf den externen Wechselkurs der D-Mark verlagert. Die D-Mark-Aufwertungen von 1969, 1971 sowie die temporären Floatingperioden vor Ende des

7) Von Kaldors beiden Parametern einer solchen Politik (Wechselkurs- und Fiskalpolitik) dürfte vor 1961 vor allem der fiskalpolitische, nach 1961 vor allem der wechselkurspolitische den monetären Restriktionsdruck verschärft haben: Von Mitte der fünfziger bis Ende der sechziger Jahre bildete die Bundesrepublik unfreiwillige Budgetüberschüsse, weil sie Rückstellungen für Stationierungskosten und die von Adenauer angebotene Wiederbewaffnung vornahm (Finanzminister Schäffers sog. „Juliusurm“, in dem früher der preußische Kriegsschatz lagerte). Nach Verausgabung des „Juliusurmes“ spielte die Wechselkurspolitik die entscheidende Rolle bei der „außenwirtschaftlichen Absicherung“ (Karl Schiller) der deutschen Stabilitätspolitik. Siehe Karl Schiller, Konvertibilität-Liquidität-Parität. Zum Problemwandel der Währungspolitik in der Nachkriegszeit, in: Festschrift zum 75. Geburtstag Ludwig Erhards, Berlin 1972, S. 215 ff.

Bretton-Woods-Systems im März 1973 standen ganz im Zeichen innerer Stabilitätsprioritäten. Das doppelte „Wunder“ dieser internen Stabilitätspolitik über externe D-Mark-Aufwertungen ist, daß die dadurch ausgelöste permanente Verbesserung der deutschen *terms of trade* weder die deutsche Wettbewerbsposition im Ausland schwächte noch den deutschen Exportüberschuß beseitigte, aber trotz des permanenten Güter- und Dienste-Abflusses ins Ausland (Exportüberschüsse) der ständige Anstieg der Realeinkommen weiterging. Denn in Höhe der Exportüberschüsse verzichtete die deutsche Volkswirtschaft auf an sich mögliche Importsteigerungen und damit auf ein entsprechendes Quantum an aus dem Inland zur Verfügung stehenden Gütern und Diensten. Dennoch kombiniert, wie Übersicht 2 deutlich macht, die Bundesrepublik bis zur Stunde durch alle Phasen ihrer „stability-first“-Politik wie kein anderes westliches Industrieland (außer der Schweiz) Stabilität mit realem Einkommenswachstum. Einer jahresdurchschnittlichen Inflationsrate von 2,7 % zwischen 1949 und 1977 steht ein reales Einkommenswachstum von 4 % pro Jahr gegenüber; am anderen Ende der Skala rangiert Großbritannien mit einer Inflationsrate von durchschnittlich 6,4 % und einem realen Einkommenswachstum von nur durchschnittlich 1,4 % jährlich. Die

Übersicht 2:

*Stabilität und Wachstum
in den westlichen Industrieländern
1949 bis 1977*

Land	Lebenshaltungskosten ¹⁾	Volkseinkommen nominal ²⁾ real ²⁾	
	jahresdurchschnittlicher Anstieg in %		
Bundesrepublik Deutschland	2,7	10,9	4,0
Schweiz	3,1	9,3	3,0
USA	3,4	7,6	2,2
Italien	5,5	11,3	2,1
Frankreich [*]	6,1	11,2	1,8
Großbritannien	6,4	8,9	1,4

Quellen:

- 1) Deutsche Bundesbank, Frankfurt, Monatsbericht, Juni 1978.
2) IMF, Washington, IFS June 1978 und frühere Berichte; eigene Berechnungen.

Übersicht 3:

*DM-Aufwertungen, Welt- und deutsche
Binneninflation seit 1972*

Jahresdurchschnitt	DM—US-§ Parität	Weltmarktpreise	Deutsche Exportpreise	Deutsche Lebenshaltungskosten
1972 = 100				
1973	83,4	150,0	106,4	106,0
1974	81,2	251,7	124,5	114,4
1975	77,2	229,2	129,4	121,2
1976	78,9	241,6	134,3	126,7
1977	72,8	266,4	136,1	131,7
1978	65,4 (Juni)	265,3 (Mai)	137,7 (Mai)	135,5 (Mai)

Quelle: Deutsche Bundesbank, Frankfurt, Monatsberichte.

Mitte halten die USA mit einer Inflationsrate von 3,4 % jährlich und einem durchschnittlichen realen Einkommenswachstum von 2,2 %.

Was erklärt den deutschen Doppelerfolg: Wachstum über Güterabgaben (Exporte) zu erreichen, ohne daß die Inflationsrate das reale Wachstum nennenswert schmälert?

Die Auflösung des Rätsels steht in Übersicht 3. Jede deutsche Aufwertung kompensiert niemals den vollen Inflationsvorsprung des Auslandes, sondern stets nur einen Bruchteil der externen Inflationsrate der Weltmärkte gegenüber dem inneren Preis- und Kostenauftrieb in der Bundesrepublik. Die Bundesrepublik verbesserte zwar ihre *terms of trade* mit jeder Aufwertung, aber niemals um den vollen Satz der nominellen Weltinflation. *In Wahrheit sicherte sie also ihre Außenwirtschaftsposition durch ein relatives Opfer* — ein Zusammenhang, der zwar immer vermutet, jedoch erst in jüngster Zeit von Mitarbeitern des Kieler Instituts für Weltwirtschaft näher analysiert worden ist⁸⁾.

⁸⁾ Das Kieler Institut für Weltwirtschaft hat an frühere Forschungen seines Leiters Herbert Giersch anknüpfend die These entwickelt, daß die in den 50er und 60er Jahren „unterbewertete DM“ zu einem „Stau unbewältigter Strukturwandlungen“ (H. Riese) geführt habe: einem Überinvestment und einer Überbeschäftigung im Exportsektor, was nun zur Krisenverschärfung beitrage. Vgl. hierzu und zur Antikritik an der Kieler Kritik der früheren und jetzigen deutschen Wirtschaftspolitik Hajo

Die Übersicht 3 zeigt außerdem mit nicht zu überbietender Deutlichkeit, daß auch das Floating seit 1973 an der permanenten relativen Unterbewertung der DM nicht allzu viel geändert hat: Während seit 1972 die Weltmarktpreise (in US-Dollar) um 165,3 % stiegen, stiegen die deutschen Exportpreise (in DM) und Lebenshaltungskosten (in DM) nur um 37,7 bzw. 35,5 %. Ein „rechnerischer Ausgleich“ des so ermittelten durchschnittlichen Preis- und Kostenvorsprungs der deutschen Exportprodukte hätte somit einen DM-Aufwärtsfloat in dieser Periode von 165,3 \cdot 37,7 = 127,6 % gegenüber der DM-US-Dollar-Parität von 1972 erfordert, tatsächlich kamen nur 34,6 % zustande, was im übrigen deutlicher als jede Theorie zeigt, wie wenig die Wechselkursbewegungen von den realen Kaufkraftentwicklungen abhängig sind und bestimmt werden! Gleichzeitig zeigt die rechnerische Differenz von 127,6 minus 34,6 = 93 %, wie wenig „über“- und wie stark „unter“-bewertet die DM noch immer ist, jedenfalls in Maßstäben der nicht unbedingt richtigen Kaufkraftparitätentheorie der Wechselkurse; oder anders gesagt, wie „erfolgreich“ die deutsche Währungspolitik den DM-Wechselkurs im Sinne der Erhaltung der deutschen Exportposition bisher „verteidigt“ hat.

Außerdem muß in dem Zusammenhang auch die starke monopolistische Marktstellung der im Exportgeschäft führenden deutschen Großindustrie an den deutschen Binnenmärkten gesehen werden: über 50 % des deutschen Exportsortiments entfallen auf die Erzeugnisse des Maschinenbaus, der Fahrzeug-, Chemie- und Elektroindustrie, in denen einige Branchenführer oder oligopolistisch vorgehende Großanbieter das innere Preisniveau bestimmen⁹⁾. Deswegen war es zu allen Zeiten die Regel, nominelle (aufwertungsbedingte) Erlösausfälle im Auslandsgeschäft durch Preisaufschläge im Inland hereinzuholen. Mit anderen Worten: Dank ihres hohen Monopolisierungsgrades an den Inlandsmärkten konnte sich die deutsche Exportwirtschaft den „Luxus“

Riese: Strukturwandel und unterbewertete Währung in der Bundesrepublik Deutschland, Bemerkungen zur theoretischen Position des Instituts für Weltwirtschaft Kiel, in: Konjunkturpolitik, Heft 3/1978, S. 143 ff. Zu den Konsequenzen dieser Politik „monetären Dumpings“ siehe der Verf. zusammen mit F. Lehner: Die gescheiterte Stabilitätspolitik und ihre politischen Folgen (Von der Unvereinbarkeit wirtschaftlicher Monopol- und politischer Konkurrenzsysteme), in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 21. Jg. 1976, sowie der Verf. in: Währungspolitik, Geldwertstabilisierung, Währungsintegration und Sparschutz, Stuttgart u. a. 1972, Anhang zu Kap. 4, S. 84 ff.

leisten, ihr Auslandsprodukt unter den vollen *terms of trade* abzugeben: den im Export verschenkten Ertrag holte man über die inneren Preistarife wieder herein: *Der Export verdiente sozusagen die Beschäftigung, das Inland zahlte die dafür benötigten Kapitalrenditen!*

Eine Rechnung, die nur solange aufging und aufgehen konnte, wie die Weltwirtschaft rascher expandierte als Konsum und Investitionstätigkeit in der Bundesrepublik selbst.

Diese für das Gesamtwachstum der Bundesrepublik seit fast 30 Jahren typische Konstellation ist jedoch inzwischen deutlich im Abklingen. Die Bundesrepublik ist am Ende einer Straße angelangt, in der ihr Wirtschaftswachstum weniger von der Marktwirtschaft als von der Exportwirtschaft abhängig war. Für die Zukunft ist erstmals mit einem Rückgang an „exportgeführtem“ Wachstum zu rechnen. Eine Situation, die vermutlich schon früher eingetreten wäre, hätten nicht regionale Sonder-Export-Konjunktoren gegenüber den Ostblock- und den OPEC-Staaten den Verlust an traditionellen Export-Märkten (in Europa und Nordamerika) überkompensiert (siehe hierzu die beiden letzten Spalten der Übersicht 1).

Weitaus gravierender aber ist, daß mit dem bislang noch „harmlosen“ Verlauf der DM-Aufwertungskurve nicht auf Dauer zu rechnen ist. Aus jenseits des realen Kaufkraftgefälles liegenden Anlagepräferenzen (die mehr denn je Kurserwartungs- als zins- und renditebestimmt sind) muß mit einer Beschleunigung des bisherigen Aufwärtstrends der DM im Verhältnis zum US-Dollar als internationaler Rechnungs- und Rechnungslegungseinheit gerechnet werden, womit das Fixieren von Exportpositionen in Form von *terms of trade* „Opfern“ schwieriger, wenn nicht gar unmöglich geworden ist.

M. E. ist es daher kein Zufall, daß die Wiederentdeckung der Vorzüge fester Wechselkurse in- und außerhalb Europas durch die deutsche Wirtschafts- und Währungspolitik just zu einem Zeitpunkt geschieht, in dem das Ende der Ära „exportgeführten Wachstums“ wieder ins öffentliche Bewußtsein rückt: Denn Europa als „Währungspersönlichkeit“ wird

⁹⁾ Folgende Zahlen besagen alles: Vom gesamten deutschen Export 1977 entfallen auf Maschinenbau 16,2 %, Chemie 13,6 %, Elektrotechnik 10,1 % und Fahrzeugbau 13,4 %. Alle vier Großbereiche sind typische oligopol-geführte Sektoren, in denen Aktiengesellschaften als Branchenführer (wie Mannesmann, Gutehoffnungshütte, die drei IG Farben-nachfolger, Siemens, AEG-Telefunken, Brown, Boveri u. Cie. und die fünf großen Automarken) das Wetter bestimmen.

immer dann entdeckt, wenn es etwas zu verteidigen gilt; 1969 bis 1971 (als es um die Währungsunion à la Barre und Werner ging) sollte Europas bedrohte Stabilität vor der über den US-Dollar-Zustrom importierten Inflation „gerettet“ werden. Und heute? Seit die Flucht aus dem US-Dollar den Wechselkurs der DM (und des Schweizer Franken) in die Höhe treibt, ist die Bundesrepublik daran interessiert, durch Verbreiterung der Anlagepalette

in anderen europäischen Währungen, die dadurch ‚DM-ähnlich‘ werden, den Aufwertungsdruck zu vermindern. Jedenfalls geht es dabei nicht um „Stabilität“ (denn diese wird durch den Aufwärtstrend der DM nicht bedroht, sondern im Gegenteil verstärkt), aber auch nicht um „Europa“ oder die „Weltwirtschaft“ als vielmehr darum, von den alten Grundlagen des nationalen „exportgeführten“ Wirtschaftswachstums zu retten, was noch zu retten ist¹⁰).

III. Alternativen, die keine mehr sind

Tatsächlich laufen *alle* in der Bundesrepublik seit Ausbruch der Krise diskutierten Konjunkturprogramme und -pläne darauf hinaus, Zeit zu gewinnen, bis der „alte“, zur Zeit blockierte Ausgleichsmechanismus wieder anspringt^{*)}:

— Regierung und Sachverständigenrat setzen, einig wie selten, auf Kostenentlastungen (Steuer-, Zins- und Reallohnsenkungen), was, wenn es Sinn haben soll, nur darauf zielen kann, die außenwirtschaftliche Konkurrenzposition der Bundesrepublik wieder zu verbessern.

— Gewerkschaften und „Linke“ fordern höhere Staatsausgaben, höhere Reallöhne als „Kaufkraftspritze“ sowie ergänzend die Teilung der vorhandenen Arbeitsplätze (individuelle Arbeitszeitverkürzungen), was, wenn es Sinn haben soll, darauf zielt, fehlende Auslandsnachfrage durch stärkere Inlandsnachfrage zu ersetzen, aber um den Preis von noch mehr öffentlichen Defiziten und einer noch höheren Staatsbelastung der Gesamtwirtschaft.

— Die Opposition hat überhaupt kein erkennbares Alternativ-Konzept. Sie „ergänzt“ das Regierungs- und SVR-Programm des Vorrangs der Kostensenkung vor der Nachfrageausweitung durch ordnungspolitische Hinweise auf die Belastbarkeit der Sozialen Marktwirtschaft, die sie weniger durch das Massensterben der kleinen und mittleren Unternehmen bedroht sieht als durch Gesetzgebungswerke, die auch ihr „linker Flügel“ hätte einbringen können (Mitbestimmung, Lehrlingsausbildung usw.).

*) Im Folgenden greift der Verfasser auf Gedanken und Formulierungen jüngster Veröffentlichungen zurück: Die Dollarschwäche — Gründe und Hintergründe, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/78 v. 25. 3. 1978; Die große Krise kommt noch. Das Krisenmanagement ist bald am Ende — Was dann?, in: Zuckerindustrie, Heft 8/1978 und: Beschäftigungspolitik muß bei Mittelunternehmen ansetzen, in: Frankfurter Rundschau Nr. 178 v. 16. 8. 1978.

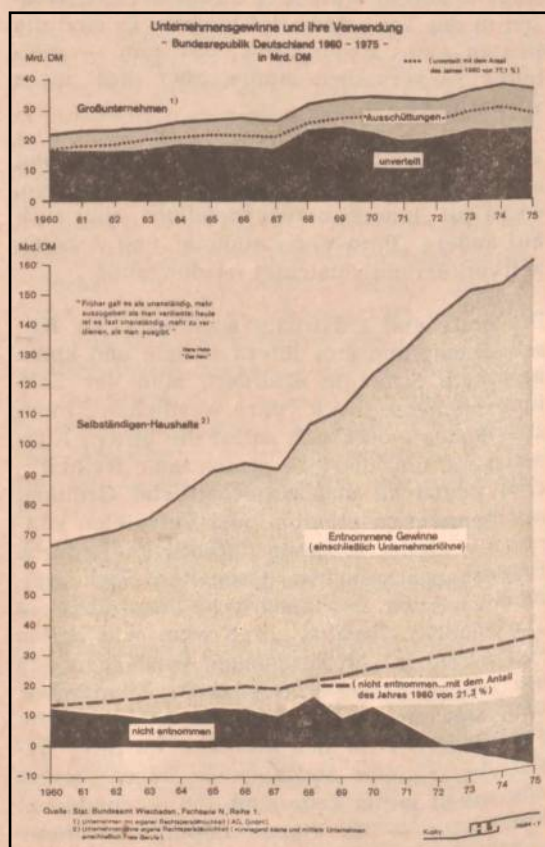
Alle drei Positionen sind in weiten Teilen realitätsfern. Regierung und Sachverständigenrat dürften sich täuschen, wenn sie glauben, Reallohn- und Realzinsanteile am Volkseinkommen senken zu können. Und selbst, wenn es ihnen gelänge, gegen den Willen (und die Markt-Macht) der Gewerkschaften und gegen die Anlagepräferenzen (und -alternativen) der Sparer dergleichen durchzusetzen, wäre das Ergebnis fatal. Denn die neue „Brüning-Politik“ würde entweder (bei freiem Floating) den Aufwertungsdruck auf die DM steigern, oder (bei manipuliertem Floating) die Interventionen der Bundesbank verstärken. Beides aber muß die Investoren verunsichern, sie verlieren immer an Rendite, sei es, weil Exporterlöse ausfallen (Aufwertung), sei es, weil (wegen der inneren Geldmengenvermehrung aufgrund der Interventionen) die Inlandskosten stärker als bisher steigen. Im Klartext: Solange Investieren ein zu hohes Risiko, Sparen dagegen ein bequemer Ausweg ist — wenigstens für die Masse der selbständigen „Risiko“-Unternehmer —, bedeuten Kostenentlastungen (wie und wodurch auch immer herbeigeführt: Lohn-, Zins- oder Steuerentlastung) nur, daß der so geschaffene Einkommens-Spielraum höhere Sparquoten auslöst. Denn warum hohe Investitionsrisiken übernehmen, wenn es sichere Realzinsen gibt? Der Konjunkturanstoß ginge ins Leere¹¹⁾.

¹⁰⁾ Vgl. hierzu der Verf.: Europäisches Währungssystem: Ist das Risiko noch kalkulierbar?, in: Frankfurter Rundschau Nr. 211 vom 23. 9. 1978.

¹¹⁾ Eine der ergiebigsten (und statistisch wie politisch unbeachtetesten) Quellen der „Angst“-Ersparnis in Depressionszeiten stellen die nicht (mehr) investierten Gewinne der Unternehmer dar, besonders der depressionsgefährdeten persönlich haftenden Klein- und Mittelunternehmer. In den Krisenjahren seit 1972 haben die (personalen) Klein- und Mittelunternehmen in der Bundesrepublik Deutschland mehr Mittel aus ihren Unternehmen herausgezogen, als sie verdienten. Wo haben sie sie investiert? Bei insgesamt rückläufiger Investitions- und ansteigender Sparrate

Dagegen würden Nachfrage-Programme, wie sie insbesondere von Gewerkschaftsseite vorgeschlagen werden, angesichts der Preisführerschaft marktstarker Unternehmen mit Sicherheit nicht zur Ausweitung der realen Nachfrage, sondern zur Ausnutzung vorhandener oder vermuteter Preiserhöhungsspielräume führen, schon, um nach Jahren unzureichender Selbstfinanzierung die Herausnahme von Mitteln aus dem eigenen Unternehmen verstärken zu können. Lediglich die hohe Aufwertungsrate der

liegt die Vermutung nahe, daß sie die für die Investition bestimmten Mittel „risikolos, aber ertragsicher“ gespart haben: in Staatspapieren, die in Krisenzeiten immer einen Rekordabsatz finden. Aus bisherigen Investoren werden somit Sparer, was die Krise „endogen“ verschärft. Siehe nachstehende Abb.



Demgegenüber halten die an langfristige Programme gebundenen Groß-Unternehmen und Groß-Investoren (Kapitalgesellschaften) zwar die Investitionsrate hoch. Aber erstens schließen sie vom Gewicht her nicht das Loch, das die anderen (deren Investitionsanteil in der Bundesrepublik immer noch über 70% ausmacht) aufreißen. Außerdem weist der Trend der Groß-Investoren vom Ins ins Ausland. Sie sind nicht nur weltmarkt-, sondern auch wechsellkursbewußt, d.h. kalkulieren „Standortkosten“, die sich aus den Währungsrelationen für den Ankauf von Aktiva ergeben.

D-Mark, die das Niveau der Importgüterpreise senkt, würde obere Grenzen des Preisanstiegs im Inland setzen. Je erfolgreicher aber der „zu hohe“ Wechselkurs der D-Mark zum Dollar und anderen Währungen seine Rolle als „Stabilisator“ des inneren Preisniveaus spielt, wird es angesichts der in fast allen Bereichen unausgelasteten Kapazitäten mißlingen, eine Investitionswelle quer durch die gesamte Volkswirtschaft auszulösen, die die Vollbeschäftigung wiederherstellt. Bei depressiven Erwartungen kann die Regierung zwar jede Menge nominale Nachfrage freisetzen, sie hat jedoch kaum Einfluß auf deren realen Gehalt (wieviel etwa davon in Preissteigerungen verpufft) und schon gar nicht auf ihren Verbleib (wieviel nominal ausgegeben wird oder im Sparprozeß versickert).

Was aber ist von dem neuen Konzept einer sozialen Um- und Neuverteilung der vorhandenen Arbeitsplätze zu halten? Geht die dahinterstehende Gleichung: je mehr geteilte Arbeitsplätze, desto weniger neue muß man schaffen' auf?

Leider enthält sie gleich drei Ungereimtheiten auf einmal: Erstens, der Arbeitszeitverlust verteuert mit oder ohne Lohnausgleich die realen Kosten der Vollbeschäftigung um das Stück Realprodukt, das nun — nach Verzicht auf volle Integration der bisher Arbeitslosen — definitiv nicht mehr erzeugt werden kann. Aus einem reversiblen Realeinkommensverzicht (solange man hoffen kann, die heutigen Arbeitslosen zur „Normalzeit“ wieder voll beschäftigen zu können) wird ein irreversibler: Ein Prozeß, der niemanden reicher, wohl aber alle ärmer macht. Zweitens aber gehen von dieser Strategie „strukturneutraler“ Vollbeschäftigungspolitik leider eher stärkere als schwächere Tendenzen der Arbeitskräfte-Freisetzung (Wegrationalisierung von Arbeitsplätzen) aus. Denn was die wenigsten beachten: Im (kapitalintensiven) Großunternehmen ist die Rationalisierung weniger arbeitskosten- oder lohnsatzabhängig als liquiditäts- oder lohnsammenabhängig, einfach deswegen, weil der große Brocken der gesamten Lohnaufwendungen die Betriebsdisposition stärker beeinflußt als (prozentuale) Veränderungen des Individuallohns. Denn: Im Großunternehmen hat die zur Auszahlung benötigte Lohnsumme den Charakter „verlorengehender“ Liquidität, die den Kapitalverschleiß repräsentierende Abschreibungssumme dagegen den Charakter „verbleibender“ Liquidität. Man kann in der Krise zur Not sogar auf Abschreibungen verzichten. Wer dagegen seine

Löhne schuldig bleibt, muß zum Konkursrichter gehen¹²⁾).

Letztlich spielen im Großbetrieb mehr als im Klein- und Mittelunternehmen die Folgekosten der menschlichen Arbeitsleistung eine zunehmend „durchschlagendere“ Rolle. Technische Arbeitssklaven von Maxi- bis Minicomputern und Mikro-Prozessoren arbeiten zuverlässiger, sozialkostenfreier und mitbestimmungsdesinteressierter als menschliche Arbeiter. Deswe-

gen würde jede Arbeitsplatzteilung die Rationalisierung attraktiver machen!

Weil dem aus technischen wie dispositiven Sachzwängen so und nicht anders ist, ist die Schlacht um die Rückgewinnung der nationalen Vollbeschäftigung weder mit lohnpolitischer Zurückhaltung noch mit Arbeitszeitverkürzung oder staatlich verordnetem „Müßiggang“ (der bekanntlich vieler, wenn auch keineswegs aller Laster Anfang ist) zu gewinnen.

IV. Internationale Liquiditätspolitik, regionale Strukturpolitik, nationale Exportsubstitution

Welche Lösungsmöglichkeiten bieten sich an?

Sagen wir zunächst, wie sich diese Krise nicht (mehr) meistern läßt:

— nur noch bedingt durch äußere und innere staatliche Mehrverschuldung, weil diese inzwischen nicht mehr nur Wachstum (Investitionen) stimuliert, sondern weit mehr auch Desinvestition und Sparen „fördert“;

— noch durch Ankurbelung ohne innere Umstrukturierung, die allenfalls kurzfristig (wenn überhaupt) die bestehenden Kapazitätsüberhänge (oft ein anderes Wort für Fehlinvestitionen!) auffüllen würde, von den Betroffenen aber als Strohfeuer angesehen würde, dessen Licht ihnen nur den Fluchtweg in die Kapitalrettung, d. h. die Umwandlung bisheriger Sachinvestition in Geldersparnis weist (siehe Fußnote 10);

— noch durch realkostenerhöhende und negative („kontraproduktive“), Rationalisierungstendenzen verstärkende Arbeitszeitverkürzung.

Vielmehr müssen Auswege aus dieser Krise gefunden werden, die an den beiden Sackgassen, vor denen die Verbotsschilder „Achtung, gefährliche Neuverschuldung“ und „Achtung, gefährliche Strukturkonservierung“ stehen, vorbeiführen. Denn 200 Milliarden D-Mark, wie sie die öffentlichen Hände der Bundesrepublik seit 1974 an innerer Staatsverschuldung aufgebaut haben mit vergleichsweise ge-

ringem Konjunktur- und Struktureffekt, müssen in der Tat „einmalig“ bleiben. Es sind die Kosten eines Experiments, das man — vielleicht — versuchen mußte, aber nicht mehr wiederholen sollte.

Welche Möglichkeiten der Krisenbekämpfung und Vollbeschäftigungspolitik bleiben offen, wenn auf „inneres deficit spending“, aber auch auf äußere „Euro-Verschuldung“ und Arbeitszeitverkürzung verzichtet werden muß?

Die erste und kurzfristig wichtigste: Da Krisenbekämpfung eine internationale und keine nationale Strategie erfordert, muß der *Zahlungsbilanzausgleich* der westlichen Industrieländer — die sich selbst die besten Kunden sind, und die ihre gemeinsame freiheitliche, politische und wirtschaftliche Ordnung nur gemeinsam erhalten oder verspielen können — wieder zu einer „öffentlichen“, durch Regierungsabsprachen geregelten Sache gemacht werden. Der homerische Streit über die „Lokomotiv“-Theorie, „wer wem wie helfen soll“, fiel in sich zusammen, wenn man sich auf beiden Seiten des Atlantiks klarmachte, daß, seit die OPEC-Staaten den alten Industrieländern zwar den größten Teil ihres Exportüberschusses abgenommen haben, selber aber nicht in der Lage sind, ihn — zumindest kurzfristig — für eigene Importüberschüsse „aufzubrauchen“, sie der Welt(wirtschaft) ein Defizit an „effektiver Nachfrage“ beschert haben, das nur, wie bisher, durch *Verschuldung* oder, wie demnächst, durch innere und äußere *Restriktionen* finanziert werden kann. Soll aber beides im Interesse eines freibleibenden Welthandels und einer sich nicht noch weiter verschärfenden inneren Krise unterbleiben, bleibt eben nur der „konzertierte Zahlungsbilanzausgleich“ übrig: ein Netzwerk wechselseitigen Zahlungsbilanzbeistandes *aller*

¹²⁾ Diesen „vergessenen“ Faktor großbetrieblicher Rationalisierung behandelte der Verf. erstmals in seiner „Währungspolitik“, Stuttgart 1971, S. 84 ff.; neuerdings ausführlicher in: Von der Einkommens- zur Arbeitsmarktpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, September 1978 (Schwerpunktheft III/78; Lohn und Beschäftigung).

Industrielländer, und nicht nur einiger (europäischer) untereinander¹³⁾.

Die zweite und langfristig unverzichtbare Ordnungsaufgabe heißt: zu erkennen, daß hinter der Hektik der Kapital- und Wechselkursbewegung, der zwischen 1971/1973 das Bretton-Woods-System zum Opfer fiel und dem, wenn nicht ein Wunder geschieht, demnächst auch die zwischen 1975/1976 von Rambouillet bis Kingston vereinbarte Mini-Ordnung eines halb-beaufsichtigten Floating zum Opfer fallen wird, keine mysteriöse (und „unverantwortliche“) Währungsspekulation steht, sondern letztlich und „eigentlich“ die seitdem unkontrollierte und uneingedämmte *Überproduktion an internationaler Liquidität in „privat“ geschaffenen US-Dollar*. Denn der „Spekulant“ (jemand, der seine Geschäfte in Dollarwährung tätigen muß) schützt sich vor der Dollarschwäche, indem er entweder Dollarforderungen, wenn er sie hat, so schnell wie möglich abbaut (z. B. Dollar gegen DM verkauft), oder indem er (defensive) Dollar-Verbindlichkeiten eingeht und für diese Dollar starke Währungen (DM oder andere) kauft. *In jedem Fall aber produziert die private Euro-Bank diese Dollar-Kredite und schafft damit letztlich die Probleme, der die Spekulation begegnen muß*. Seit der Vater der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland, Walter Eucken, fragte: „Wie erklärt sich monetäre Unstabilität?“, und auch selber die Antwort gab: „Hauptsächlich daraus, daß die Banken zu ‚Münzstätten‘ geworden sind“¹⁴⁾ — ist nur noch eines dazugekommen: ihre wachsende multinationale Exterritorialität, ihre Geschäftsbasis jenseits der Landes-, Währungs- und Aufsichtsgrenzen.

Seit die freien und privaten Euro-, Petro-, Asien- und Pazifik-Dollarmärkte jeden bank-

¹³⁾ Nebenbei eine Situation, die verzweifelt an die „Bezahlung“ der deutschen Reparationen nach dem 1. Weltkrieg aus internationaler Verschuldung (US-Kredit) statt nationaler Ersparnis (Inlandssteuern) erinnert. Weil die USA den Siegern (England, Frankreich) gegenüber auf der Rückzahlung ihrer Kriegsanleihen bestanden, kassierten diese bei dem Verlierer Deutschland „ihre Reparationen“. Dieser aber bezahlte sie mit US-Krediten. Die USA finanzierten somit ihren eigenen „Schuldendienst“ aus einer Aufblähung der internationalen Kreditinflation, eine Seifenblase, die zwischen 1929—1931 platzte. Die Krise wäre vermutlich nie ausgebrochen, wenn entweder die USA damals keine „Shylockpolitik“ des Eintreibens ihrer Kriegsforderungen betrieben hätten und/oder die Republik von Weimar eine sorgsamere innere Finanzpolitik, indem sie ihre Reparationen aus Steuern statt aus internationalen Krediten abgestottert hätte.

¹⁴⁾ Siehe Walter Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik* (1. Aufl. 1952), Tübingen, Zürich 1960, S. 169.

mäßig berechtigten Kreditwunsch erfüllen (weil sie ihn refinanzieren können), ohne Rücksicht auf die die Bonität und Transferkraft des betreffenden Nehmerlandes bzw. seiner Währung reflektierende Zahlungsbilanz nehmen zu müssen, provoziert das freieste Währungssystem der bisherigen Geldgeschichte eine Währungskrise nach der anderen. Sie kommt dabei wegen der Nominierung aller Währungsrelationen in Dollar immer nur in *einer* Währung zum Ausdruck: dem US-Dollar.

Internen Schätzungen nach entfielen von den internationalen Zahlungsvorgängen des Jahres 1977 weltweit etwa 8% auf „echte“ (reale) Waren- und Dienstleistungsumsätze, 92% waren Umsätze zum (eben erwähnten) Schutz vor Währungsrisiken jeder Art — meistens also Vorsichtsmaßnahmen, die dann das zu vermeidende Risiko erst herbeiführten. Freilich für andere!

Dollarschwäche und Wechselkurschaos lassen sich daher nur vermeiden, wenn die viel zu freien Welt-Geld- und -Kapitalmärkte aus ihrer derzeitigen „Exterritorialität“ und „Illegitimität“ jenseits der nationalen Aufsichtsgrenzen und Kompetenzen zurückgeführt werden in die Territorialität und Legitimität, d. h. unter ein den Inlandsmärkten vergleichbares Geld- und Kreditschöpfungs-Kontroll-Regime. Erst wenn es gelingt, die weltweite internationale Liquiditätsproduktion zu begrenzen, kann auch national wieder erfolgreich mit der Geldpolitik (z. B. für Stabilisierungszwecke) gearbeitet werden, kann aber vor allem ein Ende der permanenten Währungsunruhe und des fatalen US-Dollar-Kursverfalls erwartet werden.

Zugleich wird daran deutlich, daß Weltinflation und Dollarschwäche kein „Versagen“ der US-Währungs- und Zahlungsbilanzpolitik signalisieren, sondern *eine Kapitulation fast aller westlichen Regierungen und ihrer Zentralbanken vor dem Einfluß und „exterritorialen Expansionsdrang“ der privaten Großbanken!*¹⁵⁾

Erst wenn die Produktion der internationalen (US-Dollar-)Liquidität wieder an der Kette der Zentralbanken (oder einer Weltzentralbank à la IWF) liegt, werden die heute so störenden

¹⁵⁾ Eine „unsichtbare Hand“, die zuweilen sichtbar wird, z. B. wenn man die Ausführungen von Anthony M. Solomon, Undersecretary of US-Treasury for Monetary Affairs vor dem Sub Committee on Economic Policy, Committee on Foreign Relations des US-Senats vom 24. 7. 1978 auf sich wirken läßt. (vgl. Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 61 vom 8. 8. 1978).

Kapitalbewegungen und Wechselkursschwankungen sich wieder auf das Niveau reduzieren, das durch *reale* Leistungsbilanzpositionen und Zinsunterschiede berechenbar ist. Erst unter diesen Rahmenbedingungen könnte man sich ein „sauberes“ Floating leisten und darauf bauen, daß spekulative Erwartungen allenfalls kurzfristige Wechselkursschläge bewirken und nicht — wie heute — den langfristigen Bewegungstrend einer Währung, der, wenn überhaupt, nur noch durch eine Krise gebrochen werden kann ¹⁶⁾.

Die Verwirrung könnte seit den beiden Wirtschaftsgipfeln von Bremen und Bonn im Sommer dieses Jahres nicht größer sein. Worum geht es? Retten sich die Europäer vor der „gemeinsamen Gefahr“ der über den US-Dollar importierten Aufwertungstendenzen, die gegenüber früher immerhin mehr Stabilität und nicht mehr Inflation bedeuteten, durch „technische Mätzchen“ wie den Wechsel von Rechenheiten und Interventionswährungen? Ihr Problem ist die Überwindung ihrer „inneren Schwierigkeiten“, die — je nach Land — von Inflation, Zahlungsbilanzdefiziten, Arbeitslosigkeit bis zu regionaler Unterentwicklung reichen und deren Lösung nicht mehr und nicht weniger als eine *Europäisierung ihrer Wachstums- und Strukturpolitik* verlangt. Daher steht in Europa nicht eine Neuauflage jener alten Illusion „unechter Wechselkurs-Unionen“ ¹⁷⁾ auf der Agenda. Dergleichen würde heute nur das innereuropäische Ungleichgewicht von Unterbeschäftigung und Zahlungsbilanzdefizit festschreiben sowie die deutsche Überschussposition in der EG — zumindest solange der Vorrat der Deutschen Bundesbank an Kursstützungsmunition für schwache europäische Währungen reicht ¹⁸⁾.

In der EG geht es heute und morgen um eine *Europäisierung des Strukturausgleichs*: über einen horizontalen Finanzausgleich zwischen „starken“ und „schwachen“ Staaten und Regionen und einen Europa-, nicht Euro-Kapitalmarkt, gegen dessen Liberalisierung sich vor allem Frankreich sträubt. Die Währungs-Union als Festschreibung innereuropäischer Wech-

selkurse mit automatischem Zahlungsbilanzausgleich ist erst dann aktuell und funktionsfähig, wenn die größten Strukturunterschiede in der Gemeinschaft ausgeglichen sind oder sie ihren eigenen Finanzierungsweg gefunden haben, was nichts mit Währung, sondern nur mit Transfer von Ersparnissen zu tun hat.

In der Weltwirtschaft geht es um das Doppelproblem:

— Ersatz der in der OPEC-„Sparbüchse“ gespeicherten weltwirtschaftlichen *Nachfrage*

— und *Stabilisierung des US-Dollars* als des zur Zeit noch unersetzbaren „monetären Metermaßes“ aller weltwirtschaftlichen Handels-, Kredit- und Reservetransaktionen.

Beide Probleme ließen sich aus einem Punkte kurieren, wenn es gelänge, ein *effektives Management der Weltliquidität* zu entwickeln, das beide Schwachstellen der heutigen Welt-Geldverfassung vermeidet: die Abhängigkeit der internationalen Liquiditätsversorgung von a) den (Zufalls-)Defiziten der US-Zahlungsbilanz, b) der (gewinnorientierten) Euro-Dollar-Produktion privater Banken. Mit kontrollierter Welt-Liquiditätsversorgung durch den IWF oder ein verwandtes Organ ginge — so sahen wir bereits — sowohl der Weltinflation, der überzogenen Kapitalbewegung als auch dem wilden Floating der Wechselkurse die Muni-tion aus. Und der Beweis?

Man vergleiche nur einmal die Größenordnungen der amtlichen US-Zahlungsbilanzdefizite mit den von der BIZ ermittelten Milliarden freier Euro-Dollar-Geld- und Kreditschöpfung, um zu ermessen, wie unerheblich eine Eindämmung der US-Zahlungsbilanzdefizite und wie erheblich eine Rationierung der Euro-Dollar-Geldmengen aller Schattierungen wäre. Wenn Banken ihr eigenes Weltgeld beliebig produzieren dürfen, ist es nur eine Frage der Zeit, wann dieses System aufgrund des leider nur zu berechtigten Mißtrauens gegen sich selbst zusammenbricht ¹⁹⁾.

Worum geht es heute in der *inneren* Wirtschaftspolitik der meisten westlichen Industrieländer, nicht nur der Bundesrepublik Deutschland? Die Krise der 70er Jahre hat praktisch nur in der Produktion fürs Inland stattgefunden, nicht in der fürs Ausland. Während die hier tätigen (multinationalen) Groß-Unternehmen nicht zuletzt dank ihrer Versorgung mit reichlich vorhandenen und billigen „Euro-Krediten“ ausnahmslos gut über die

¹⁶⁾ Vgl. hierzu, was Quellen und Zahlen angeht, des Verf. Aufsatz: Der Zerfall des US-Dollar. Diagnose und Therapie: Die internationalen Liquiditäten müssen gemanagt werden, nicht die Wechselkurse in: Das Parlament vom 22. 9. 1978. Ferner seine Artikel zum selben Thema in den Nrn. 36, 37, 38 in: Der Vorwärts (September 1978).

¹⁷⁾ Siehe W.M. Corden, Monetary Integration. Essays in International Finance (Princeton University Press), No. 9 April 1972, S. 2 ff.

¹⁸⁾ Siehe der Verf., Europäische Geldillusionen, in: Sozialdemokratischer Pressedienst Wirtschaft, 33. Jg., Nr. 51 vom 4. 7. 78, S. 4 ff.

¹⁹⁾ Siehe der Verf.: Die Dollarschwäche, a. a. O. sowie: Die Lokomotive zieht uns aus der Krise, Frankfurter Rundschau vom 12. 7. 1978.

Runden kamen und ihre Marktstellung nicht unwesentlich ausbauen konnten, fielen die inlandsmarktorientierten und kreditabhängigen Klein- und Mittelunternehmen dem sich verschärfenden Wettbewerb und den harten Kreditkonditionen (Hochzinsen) der Inlandsmärkte in Scharen zum Opfer. Allein in der Bundesrepublik „starben“ in den Jahren 1973/77 über 50 000 überwiegend mittelständische Unternehmen den Tod der Insolvenz oder der ihr vorbeugenden Betriebsstillegung. Die Zahl der dadurch vernichteten Arbeitsplätze kann auf gut 250 000 bis 300 000 geschätzt werden, ein Aderlaß, der nichts mit systembedingter Rationalisierung zu tun hat, wohl aber mit der Existenz einer „dual economy“: einer multinationalen für die „Großen“ und einer nationalen für die „Kleinen“, in der ausschließlich Krise und Politik stattfinden, und — natürlich — dem Fehlen einer ausgleichenden Mittelstandspolitik. Ein Faktum, das um so erstaunlicher ist, da sich alle im Bundestag vertretenen Parteien ausnahmslos zu aktiver Mittelstandspolitik bekennen und die Betroffenen selbst, obwohl vielgestaltig organisiert, ihr „Los“ kaum mit der bei anderen sozialen Gruppen üblichen Lautstärke zu Gehör bringen.

Ganz ohne Frage hat sich allein rechnerisch durch den Ausfall so vieler „Kleiner“ der Marktanteil der „Großen“ und damit auch der „Monopolisierungs-Grad“ der deutschen Volkswirtschaft in den Jahren der Krise enorm verstärkt, mit erheblichen Konsequenzen für die Qualität der Marktwirtschaft, die bekanntermaßen vom Wettbewerb lebt und an den Monopolen erstickt. Das trifft auch zu für den

Arbeitsmarkt der, wie wir gesehen haben, von den Groß-Unternehmen belastet, von den Klein- und Mittelbetrieben dagegen entlastet wird.

Vollbeschäftigungspolitik in unserer Zeit — und nicht nur in der Bundesrepublik — ist auf absehbare Zeit einzig und allein *aktive Mittelstandspolitik*. Denn nur in den (noch) beschäftigungs- und arbeitsintensiv produzierenden Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten gedeihen jene Produktions- und Arbeitstechniken, die sich nur bedingt durch technische Arbeitsklaven — wie zuverlässig und billig auch immer — wegrationalisieren lassen. Vor allem aber: Solange bis zu drei Viertel aller volkswirtschaftlichen Umsätze, Investitionen und Beschäftigten auf *diesen Bereich* entfallen und nicht auf das runde Zehntel der Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten, gäbe es überhaupt kein durchschlagenderes Programm, als diese Unternehmensgröße — unabhängig von ihrer Rechtsform — zu fördern (siehe Übersicht 4).

Aber wie? Und aus welchen Mitteln, ohne gleich wieder neue öffentliche Schulden zu kreieren?

Erstens: Steuerliche Bevorzugung

Die kleineren und mittleren Unternehmen zahlen, soweit sie Personalgesellschaften sind, zwar progressive Gewinn- und Einkommensteuern, die durchaus unter dem Einheitsatz ihrer großen Konkurrenten liegen können, aber eben keinen einheitlichen (Körperschaftsteuer-)Satz wie ihre großen Konkurrenten; sie bräuchten daher — um a priori sicherer rech-

Übersicht 4: Größenordnung der Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland 1975

Größenklasse	in 1 000	Anzahl %	Beschäftigte		Umsatz		Investitionen (Anlagen)	
			in 1 000	%	in 1 000	%	in 1 000	%
Alle Unternehmen und Gebietskörperschaften	241,5	.
Alle Unternehmen	1 908 ¹⁾	100	20 782	100	2 433	100	164,8	100
bis 499 Beschäftigte	1 906	99,9	15 981	76,9	1 872	76,9	139,1	84,4
ab 500 Beschäftigte	2	0,1	4 801	23,1	561	23,0	25,7	15,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

¹⁾ 1970.

nen zu können — einen Einheitssatz wie diese, der aber zum Ausgleich ihrer strukturellen Nachteile unter dem der Großen liegen sollte: Vergleichbar den Steuerpräferenzen der deutschen „Kleinbanken“ (Sparkassen) gegenüber denen der privaten Großbanken, womit der Gesetzgeber bis heute sektorale Strukturanteile abgibt.

Zweitens: Steuerliche Anreize für vermehrtes Arbeitsplatzangebot

Die kleineren und mittleren Unternehmen beschäftigen je Erzeugungseinheit (Produkt) nicht nur mehr, sondern auch fachlich höher vorgebildete Arbeitskräfte als die mehr durchrationalisierten Großunternehmen. Deswegen hätten nach Unternehmensgröße gestaffelte Steuerprämien für die Schaffung neuer Arbeitsplätze sowohl einen quantitativen wie qualitativen Effekt. Die Nachfrage nach qualifizierter Facharbeit würde honoriert und gleichzeitig dem arbeitsuchenden jungen Menschen verdeutlicht, daß sich Ausbildung wieder lohnt — eine Anschauung, die in Jahren der Krise mehr und mehr verlorengeht.

Drittens: Rationalisierungsneutrale Steuerformen

Obwohl Lohn- und Kapitalkosten (Zins und Abschreibung) steuerlich gleich gewinnabzugsrelevant sind, bieten Abschreibung und Reinvestition steuerlich anerkannte Motive der großbetrieblichen *Über*rationalisierung, durch die wiederum die wirtschaftliche Ertragskraft dieser Unternehmen zu Lasten der Allgemeinheit gestärkt wird. Denn: jede gesparte Mark an betrieblichen Löhnen verursacht zusätzliche Sozialausgaben (Arbeitslosengelder), die die öffentlichen Finanzen belasten. Deswegen sollten zumindest jene Steuern, die diesen Effekt ungewollt verstärken — wie z. B. die lokalen Lohnsummen- oder Gewerbe- (Kapital- wie Ertrags-)Steuern —, statt abgeschafft in *Abschreibungssteuern* abgewandelt werden.

Welche Haushaltsdeckung jenseits der bereits überzogenen Staatsverschuldung stünde für ein solches auf den Mittelstandsbereich konzentriertes und auf die Förderung des Arbeitsplatzangebots zielendes Ausgabeprogramm zur Verfügung?

Als Deckung für die Arbeitsplatzprämien stünden erstens die im Sozialhaushalt des Bundes *eingesparten Ausgaben und Prämien* für die zwar organisierte, aber unfreiwillige Arbeitslosigkeit zur Verfügung. Statt der Überwälzung der betrieblich eingesparten Löhne als Folge der wegrationalisierten Ar-

beitsplätze fände das Gegenteil statt. Die dank dieses Programms wegrationalisierte Arbeitslosigkeit finanziert die Mehrbeschäftigung in den Klein- und Mittelbetrieben.

Zum Zweiten hat der Bund in seinem *Subventionshaushalt* falscher, weil auf Preis- und Einkommensfixierungen zielender, strukturkonservierender Maßnahmen eine finanzielle Kompensationsmasse, die die Kosten der hier skizzierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen um ein mehrfaches übersteigt. Die Summe der jährlichen Erhaltungssubventionen — nicht für Arbeitsplätze, sondern für Gewinn- und Marktanteile von Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungsbereich — ist größer als die aller Krisenbekämpfungsprogramme der Bundesregierung seit 1974!

Das hier skizzierte Modell einer Verbindung von internationaler Währungs-, regionaler (fiskalischer) Struktur- und nationaler — vom Primat der Exportsubstitution geleiteter —, angebotsorientierter Vollbeschäftigungspolitik²⁰⁾ versteht sich nicht nur als ein Stück ausgleichender Konjunktur- und Strukturpolitik, sondern als ein neues Kapitel „konsum“- statt „exportgeführten“ Wachstums und als eine neue Seite im Buch marktwirtschaftlicher Wettbewerbs- und Ordnungspolitik. Als eine Investition in die Gegengewichte gegen die Monopol- und Konzentrationstendenzen unserer Zeit, denen man nicht durch rechtliche Anordnungen allein begegnen kann.

Denn: Die Soziale Marktwirtschaft kann ohne Konzerne und auch ohne deren Manager funktionieren, aber sie kann nicht ohne die ihr Kapital und ihre bürgerliche Existenz riskierenden *Klein- und Mittelunternehmer* leben, die immer noch, aber möglicherweise nicht allzu lange, das Gros ihrer Unternehmen, In-

²⁰⁾ Zu diesem ‚policy-mix‘ internationaler Geld-, überregionaler Fiskal- und nationaler Vollbeschäftigungspolitik hat sich der Verf. erstmals 1970 auf der Innsbrucker Tagung des Vereins für Socialpolitik (Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften) geäußert; siehe H. Arndt und D. Swatek (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Berlin 1971, S. 421 ff.; ferner der Verf. in: „Währungspolitik“, a. a. O., S. 251 ff., Weltwirtschaft. Vom Wohlstand der Nationen heute, Düsseldorf, Wien 1977, S. 324 ff. und Beyond Keynes and Monetarism, in: The German Tribune, Economic Affairs Review No. 19, 3rd. Quarter 1978, S. 5 ff. (nach: Wirtschaftswoche, Nr. 19/1978, S. 76 ff.). Ganz ähnlich, nur bezogen auf transatlantische Verhältnisse: Robert A. Mundell: Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability, IMF Staffpapers, Vol. 9 (1962) No 1, sowie The Crisis Problem, Monetary Problems of the International Economy, Chicago 1969.

vestitionen und Arbeitsplätze stellen, auch wenn Politiker sich manchmal vorstellen, daß sich die Welt unter ein paar Großen leichter und vernünftiger regieren ließe. Das Gegenteil stimmt: Die Marktwirtschaft leistet nur dann die von ihr erwartete Kombination von *ausreichendem Güter- und Arbeitsplätze-*

angebot, wenn viele und demzufolge weder übergroße noch überstarke Unternehmen miteinander um Kunden und Märkte konkurrieren. Sie ist im Geiste ihres Wiederentdeckers für Deutschland, Walter Eucken, entweder Wettbewerbs-Ordnung oder gar keine Ordnung.

Fazit:

1. Bis Mitte der siebziger Jahre expandierte die Weltwirtschaft stärker als die westdeutsche Binnennachfrage. Außerdem wechselte die deutsche Stabilitätspolitik ihr Standbein: Sie setzte statt monetärer und fiskalischer Restriktionen zunehmend die Wechselkurspolitik ein; keine DM-Aufwertung stellte jedoch die „volle“ reale Kaufkraftparität der DM zu anderen Währungen her. Dieses „schaffte“ auch nicht das exzessive Floating der letzten Jahre! Dennoch muß auf Dauer mit dem Wegfall dieser Geschäftsgrundlage des Exportbooms gerechnet werden.

2. Deswegen gehen auch die meisten in der Bundesrepublik diskutierten Krisenbekämpfungskonzepte an der Realität vorbei. Die von Regierung und Mehrheit des Sachverständigenrates angestrebte (Lohn-, Zins- und Steuer-) *Kostenentlastung* hat zwar Verteilungswirkungen, begründet jedoch weder Export- noch Investitionsvorteile. Die flexiblen Wechselkurse gleichen heute und morgen jeden externen Preis- und Kostenvorteil aus. Interne Gewinne werden angesichts der unzureichenden Kapazitätsauslastung und depressiver Erwartungen eher gespart als investiert, weswegen auch alle bisherigen Konjunkturprogramme ohne die erhoffte Wirkung geblieben sind!

3. Die Bundesrepublik muß ein neues wirtschaftspolitisches Konzept entwickeln.

— Sie sollte sich auf der größten westlichen Ebene (der der OECD = 75 % ihrer Exportabnehmer) an einem konzertierten Programm westlicher Zahlungskonsolidierung und Dollarkursstützung beteiligen: mit multilateralen (statt bisher überwiegend bilateralen) Krediten und einer ebenfalls multilateralen Kontrolle der Euro-Märkte, deren exzessive Dollar-Kreditschöpfung der Hauptgrund für die anhaltende Währungsunruhe und Dollarschwäche ist — und nicht nur auf teil- bis kleineuropäische Alleingänge à la Schlange und EWG setzen. Ein im wesentlichen „defensives“ Programm, um Zeit zu gewinnen, bis die europäischen und inneren Strukturprogramme greifen.

— Sie sollte sich intern auf eine Politik gezielter Exportsubstitution festlegen: Die notwendigen Wachstumsimpulse müßten dabei im Inland greifen, im beschäftigungsintensiven und preiselastischen *Mittelstandsbereich* der Unternehmen erzielt werden, ergänzend aus *öffentlich* geförderten Innovationen und verbesserter Infrastruktur, wofür ein Entwicklungsbudget und ein System gezielter Fiskalanreize zu erarbeiten wären.

Udo Kollatz: Entwicklungszusammenarbeit — Lehrstücke praktischer Politik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/78, S. 3—24

Entwicklungshilfe ist umstritten. Obwohl man im Grundsatz übereinstimmt, daß die wirtschaftlich florierende Bundesrepublik Deutschland ärmeren Völkern helfen müsse, bleibt der Weg zur Verwirklichung dieses Grundsatzes kontrovers.

Die Studie erläutert Faktoren, die die praktische Politik bestimmen. Entwicklungszusammenarbeit als langfristig zu konzipierende und nur langfristig wirkende Politik ist in starkem Maße anfällig für tagespolitisch motivierte Interventionen. Es geht in dem Beitrag nicht um Bekenntnisse für oder gegen entwicklungspolitische Theorien oder Strategien, sondern um die Bewußtmachung und Klärung von Zielkonflikten und um das Aufzeigen von Widersprüchen zwischen proklamierten Zielen und eingeleiteten Maßnahmen. Viele Anläufe mißlingen, weil Projekte und Maßnahmen um des vermeintlich schneller vorzeigbaren Erfolges willen an Schein- und Nebenzielen ausgerichtet werden — zum Schaden des dauerhaften Erfolges. Entwicklungszusammenarbeit krankt daran, daß Planungsvorgaben — z. T. wider besseres Wissen — zu eng gehalten und z. B. immer wieder auf den laufenden Haushalt bezogen statt auf die Zukunft projiziert werden, obwohl die Maßnahmen erst Jahre später zum Tragen kommen und dann an den Randbedingungen gemessen werden, die zur Zeit dieser späteren Ausführung bestehen.

Zukunftsorientierte Politik drängenden Tagesinteressen gegenüber konsequent durchzuhalten, stellt an die politische Führung hohe Ansprüche, zumal diese hierbei nicht von einer potenten Lobby abgestützt wird. Defizite politischer Führung werden nicht nur auf internationalen Konferenzen transparent, wenn man auf Zeitgewinn spielt, ohne die politischen und wirtschaftlichen Kosten dilatorischer Behandlung zu kalkulieren. Sie äußern sich in vielfältiger Form auch im politischen Alltag, wo die der jeweiligen Situation angemessene Gewichtung jener vier Faktoren zu bestimmen ist, die bei jeder entwicklungspolitischen Maßnahme zu integrieren sind, nämlich Außenpolitik, Finanzpolitik, Wirtschaftspolitik und Entwicklungspolitik.

Wilhelm Hankel: Zur Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik in den achtziger Jahren. Perspektiven und Alternativen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/78, S. 25—39

Die Bundesrepublik ist nach fast 30 Jahren „exportgeführten Wachstums“ ans Ende dieser langen Erfolgsstraße gelangt. Weil die Weltwirtschaft aufhört, rascher zu expandieren als die Binnenwirtschaften der meisten westlichen (und östlichen) Industrieländer, kommt auch die Bundesrepublik auf Dauer nicht umhin, fehlende Auslandsnachfrage durch Inlandsnachfrage zu ersetzen, zumal auch ein „Ersatzkonzept“ wie die den deutschen Exportüberschuß wenigstens in Europa konservierende Europa-Währungs-Union ohne Absicherung von innen (durch eine europäische Strukturpolitik) und außen (durch Konsolidierung des US-Dollars und der Euro-Dollar-Märkte) keinen allzu langen Bestand haben dürfte.

Die Vollbeschäftigungs- und Strukturpolitik der Zukunft verlangt weniger Nachfragesteuerung als Angebotsanreize. Wieder aufgeforstet werden muß der in der Krise dezimierte Mittelstandsbereich der Unternehmen unter 500 Beschäftigten, der sowohl das Potential für die Aufnahme der heute und morgen Arbeitslosen besitzt wie auch über die für eine marktwirtschaftliche Lenkung des Produktions- und Investitionsprozesses unerläßliche Nachfrage-, Preis- und Kostenelastizität verfügt. Voraussetzung für die Wiederbelebung der Mittelstandsinvestitionen sind allerdings steuerliche Anreize für die Schaffung von Arbeitsplätzen und rationalisierungsneutrale Steuerformen.