

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Peter W. Fischer
Strukturpolitik soll
Arbeitsplätze sichern

Jürgen Grimming
Christian Schlupp
Das Meer: Müllkippe,
Selbstbedienungsladen oder
„Erbe der Menschheit“?

Theodor Sonnemann
Grenzen des Wachstums?
Gegenstimmen zu den
Untergangsprognosen

B 5/77

5. Februar 1977

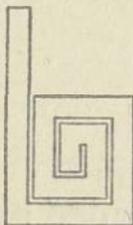
Peter W. Fischer, Dr. rer. pol.; geb. 1941; 1970 bis 1974 Leiter des Planungsstabes im Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, seit 1974 Referatsleiter in der niedersächsischen Landesvertretung Bonn.

Veröffentlichungen: Zahlreiche Aufsätze zu strukturpolitischen Themen.

Jürgen Grimming, geboren 1938 in Berlin; Verwaltungslehre, Ausbildungsleiter für Praktikanten aus Entwicklungsländern, Leiter des Büros des Bürgermeisters von Berlin und des Senators für Inneres. Als Mitglied des 7. Deutschen Bundestages Teilnahme an der 5. Session der 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen in New York.

Christian Schlupp, geboren 1940; Studium der Geschichte und Politischen Wissenschaft in Tübingen und Bonn. Als Referent der SPD-Bundestagsfraktion und ihrer Arbeitsgruppe „Seerechtskonferenz“ Teilnahme an der 4. und 5. Sitzungsperiode der 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen in New York. Verschiedene Veröffentlichungen zur Seerechtsproblematik.

Theodor Sonnemann, Dr. Dr. h. c., geb. am 2. 9. 1900, Studium der Nationalökonomie und Geschichte; 1923 bis 1936 Syndikus im Reichslandbund bzw. ab 1934 Stabsleiter im Reichsnährstand. 1936 entlassen wegen angeblicher Sabotage der NS-Agrargesetze, 1936 bis 1945 Seeoffizier; 1946 bis 1949 Hauptgeschäftsführer des Niedersächsischen Landvolkverbandes, 1949 bis 1961 Staatssekretär des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1961 bis 1973 Präsident des Deutschen Raiffeisenverbandes und Präsident des Deutschen Genossenschafts- und Raiffeisenverbandes sowie Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken.



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 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 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.

Strukturpolitik soll Arbeitsplätze sichern

Konzept für eine Wirtschaftspolitik zur Bewältigung des strukturellen Wandels

Ende der fünfziger Jahre geriet der Ruhrbergbau in eine schwere Krise, weil billiges Öl die Kohle als bisher wichtigsten Energieträger verdrängte. Tausende von plötzlich arbeitslosen Bergleuten wurden u. a. zu Textilarbeitern und Fahrzeugbauern umgeschult und neue Betriebe dieser Branchen im Ruhrgebiet angesiedelt. Inzwischen ist der Strukturwandel weitergegangen. Das Öl ist seit 1973 um das Mehrfache im Preis gestiegen, und die Kohle ist dadurch sogar wieder konkurrenzfähiger geworden. Dagegen ist nach 1973 u. a. infolge angestiegener Benzinpreise die Kraftfahrzeugindustrie bei uns in eine schwere Krise geraten. Trotz des zwischenzeitlich wieder aufgelebten Autoabsatzes zählt dieser Industriezweig ebenso wie schon seit Jahren die Textil- und Bekleidungsindustrie zu den strukturell schrumpfenden Branchen. Das bedeutete, daß die nach 1957 umgeschulten Bergleute in diesen Sektoren in den letzten Jahren erneut ihre Arbeitsplätze verloren haben bzw. deren Verlust befürchten müssen.

Dieses Beispiel verdeutlicht eine entscheidende Schwäche unserer gegenwärtigen Wirtschaftspolitik: Das „Hinterherlaufen“ hinter den vom Strukturwandel geschaffenen Problemen. Statt dessen wird zunehmend eine „vorbeugende“ Strukturpolitik gefordert, die strukturelle Einbrüche — etwa auf dem Arbeitsmarkt — gar nicht erst entstehen läßt und die so durch Arbeitslosigkeit verursachtes individuelles Leid und durch akute Strukturkrisen hervorgerufene gesellschaftliche Wohlstandsverluste wirkungsvoller vermeiden hilft.

Der folgende Beitrag will versuchen, die wichtigsten Aspekte der aktuellen Diskussion über die Strukturpolitik zusammenzufassen und daraus einige Gedanken über die dem Verfasser aus praktischer Erfahrung heraus notwendig erscheinende Weiterentwicklung des strukturpolitischen Instrumentariums in Richtung auf einen Bundesentwicklungsplan abzuleiten¹⁾.

I. Strukturpolitik auf der Tagesordnung

1. Forderungen nach mehr Strukturpolitik

In jüngster Zeit ist die Diskussion strukturpolitischer Fragen stark in den Vordergrund getreten. Zwei Beispiele seien hierfür genannt: 1. In der Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 15. Dezember 1971 wurde hervorgehoben, daß die Bundesregierung der Steuerung der Wirtschaftsstruktur in Zukunft verstärkte Aufmerksamkeit widmen wird: „Damit sollen der strukturelle Anpassungsprozeß gefördert und soziale Härten, die er mit sich bringt, gemildert werden.“¹⁾

2. In ihrem am 10. Januar 1977 der Bundesregierung übergebenen Gutachten hat die 1971 eingesetzte Kommission für wirtschaftlichen

und sozialen Wandel die Empfehlung ausgesprochen, „angesichts der tiefgreifenden Wachstums- und Beschäftigungseinbrüche eine Strategie der gestalteten Expansion bei Vollbeschäftigung zu entwickeln“²⁾.

In beiden Äußerungen kommt die Sorge zum Ausdruck, daß ohne neue wirtschaftspolitische Initiativen die derzeitigen und zukünftig erwarteten Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung nicht gelöst werden können. Dabei ist es eine alte Erfahrung, daß in Zeiten der Konjunkturschwäche verstärkt über Strukturprobleme in der Wirtschaft nachgedacht und diskutiert wird. So geschah es auch in der soeben überwundenen Rezession, in die die Bundesrepublik im Gefolge der schwersten Weltwirtschaftskrise seit 1945 hineingezogen wurde.

Inzwischen zeigen die Konjunkturindikatoren deutlich, daß die Wirtschaftsentwicklung sich

¹⁾ Der vorliegende Beitrag ist eine überarbeitete und erweiterte Fassung eines unter dem Titel „Konzept für eine aktive Strukturpolitik“ in den WSI-Mitteilungen Nr. 12/76 veröffentlichten Aufsatzes.

²⁾ Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag, Bulletin der Bundesregierung Nr. 135 vom 17. 10. 1976, S. 1289.

³⁾ Bonner General-Anzeiger, 10. 1. 1977.

wieder im Aufschwung befindet. Allerdings unterscheidet sich die gegenwärtige Entwicklung von der früherer Jahre in einem Punkt: Einige der in den letzten Jahren deutlich zutage getretenen Strukturprobleme werden auch bei einer neuen Hochkonjunktur bestehenbleiben. Während in der Vergangenheit die in der Rezession aufgetauchten Strukturprobleme beim nächsten Aufschwung schnell vergessen wurden, wird diesmal ein beachtlicher Bodensatz an Problemen zurückbleiben. Dies ist auch der Grund dafür, daß der Ruf nach mehr Strukturpolitik nicht nur die übliche Begleitmusik der Rezession ist, sondern sich auch in der Zeit des beginnenden Aufschwungs weiter fortsetzt. Außerdem hat der Ölchock von 1973 das Bewußtsein für Strukturprobleme geschärft, die in der Zeit davor im Schatten von falschen Wechselkursen und hohem Wachstum verborgen geblieben sind.

Von den Problemen, die uns längerfristig Sorge bereiten dürften, seien als wichtigste genannt:

1. Wie das Beispiel Erdöl am deutlichsten zeigt, werden die Rohstoffe, die wir zum größten Teil aus dem Ausland beziehen, zunehmend knapp und teurer⁴⁾. Eine Reihe von wichtigen Rohstoffen wird bei anhaltendem Wachstum des Verbrauchs in einigen Jahrzehnten weltweit erschöpft sein.

2. Wie in anderen entwickelten Volkswirtschaften ist auch bei uns ein zunehmendes Mißverhältnis zwischen der überkommenen Angebotsstruktur der Wirtschaft und der sich in letzter Zeit herausgebildeten Nachfragestruktur erkennbar. Diese Entwicklung ist u. a. durch Sättigungserscheinungen im Bereich langlebiger Gebrauchsgüter und der gleichzeitig steigenden Nachfrage nach privaten und öffentlichen Dienstleistungen, durch die Freigabe der Wechselkurse der D-Mark sowie durch die Rohstoffverknappung bedingt.

3. Der beschleunigte technologische Wandel bewirkt eine zunehmende Verlagerung der Produktion von industriellen Massenerzeugnissen mit einfacher Technologie in Länder, die solche Produkte kostengünstiger herstellen können als wir. Diese Entwicklung wurde beschleunigt durch die erst 1973 mit der Freigabe des Wechselkurses der D-Mark aufgehobenen „künstlichen“ Verbilligung unserer Exporte.

4. Die zunehmende Konzentration im Bereich der Güterherstellung führt auf dem Binnen-

⁴⁾ Vgl. Bericht zur Rohstoffpolitik, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn 1976, S. 12 ff.

markt zu einer wachsenden Vermachtung der Märkte, in deren Folge der klassische Preiswettbewerb zwischen einzelnen Gütern durch einen Verdrängungswettbewerb auf oligopolistisch strukturierten Märkten führt.

5. Bei dem in den vergangenen Jahren beobachteten Rückgang der Zahl industrieller Arbeitsplätze und wegen der gleichzeitig vorherrschenden Tendenz der Ansiedlung neuer Industrien in den traditionellen Industriestandorten der Verdichtungsräume⁵⁾ besteht die Gefahr, daß sich die bereits ausgeprägte ungleiche regionale Verteilung der Wirtschaftskraft innerhalb des Bundesgebietes noch weiter verstärkt.

2. Warnungen vor mehr Strukturpolitik

Obwohl das Bestehen von Strukturproblemen im allgemeinen nicht bestritten wird, ist der dadurch ausgelöste Ruf nach mehr Strukturpolitik in der Diskussion nicht unwidersprochen geblieben.

Kritiker sehen in der Strukturpolitik einen Hebel zur Einführung staatlicher Investitionslenkung und damit zur Abschaffung der bestehenden Wirtschaftsordnung. „Strukturpolitik statt Globalsteuerung?“⁶⁾ heißt die Frage, die von ihnen als Problem aufgeworfen wird. Diese ideologische Überhöhung der Fragestellung erscheint bei sachlicher Überprüfung weit weniger dramatisch.

Zunächst einmal sei festgestellt, daß mehr Strukturpolitik nicht bedeutet, die Abschaffung des Systems der Globalsteuerung zu fordern. Beides sind ganz verschiedene Dimensionen der Wirtschaftspolitik, auch wenn zwischen beiden Bereichen vielfältige Zusammenhänge bestehen. Ziel der Globalsteuerung, wie sie bei uns 1967 im Stabilitätsgesetz verankert wurde, ist die Verstetigung der Wirtschaftsentwicklung im Konjunkturablauf: durch den Einsatz fiskal- und geldpolitischer Instrumente versucht der Staat die globalen Kreislaufgrößen Nachfrage und Investitionen so zu beeinflussen, daß die im Stabilitätsgesetz genannten Ziele optimal erreicht werden.

Obwohl dieses System der Globalsteuerung als vergleichsweise ausgereift gelten kann und von seinen Instrumenten in der Vergangenheit erfolgreich Gebrauch gemacht wurde, sind wir nach Durchschreiten des letzten

⁵⁾ Vgl. Die Standortwahl der Industriebetriebe in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West), hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1975, S. 5.

⁶⁾ P. Hort, Strukturpolitik statt Globalsteuerung?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6. 8. 1976.

Konjunkturtals auf erheblichen Strukturproblemen „sitzengeblieben“. Dies liegt nicht nur an den bekannten Schwächen der Globalsteuerung, die insbesondere in dem Auftreten von Verzögerungen im administrativen Entscheidungsbereich zu sehen sind. Die Zielrichtung des Stabilitätsgesetzes ist überhaupt nicht auf die Lösung von Strukturproblemen ausgerichtet, vielmehr geht die Globalsteuerung davon aus, daß Strukturprobleme entweder überhaupt nicht auftreten oder auf andere Weise, d. h. durch eine aktive Strukturpolitik, gelöst werden. Deshalb ist auch die alternative Fragestellung: „Strukturpolitik oder Globalsteuerung?“ falsch. Beides sind keine Gegensätze, sondern sich ergänzende Elemente der Wirtschaftspolitik.

Insofern ist die ideologische Auseinandersetzung über die Strukturpolitik mehr auf dem Hintergrund von Befürchtungen zu sehen, daß Strukturpolitik gleichbedeutend mit dem Auserkraftsetzen von marktwirtschaftlichen Steuerungselementen sei. Strukturpolitik wird als ein Vehikel angesehen, um durch Einführung staatlicher Investitionslenkung eine andere Wirtschaftsordnung zu schaffen. Daß auch diese Argumentation am Problem vorbeigeht, mag dadurch deutlich werden, daß der Bodensatz von überkommenen Strukturproblemen gerade ein Beleg dafür ist, daß in diesen Bereichen marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismen nicht funktioniert haben, also gar nicht in Kraft sind und somit auch nicht mehr abgeschafft werden können. Dies gilt z. B. für die Bereiche der Entwicklung der Unternehmensgrößen wie auch der Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur.

Schließlich geht die Warnung vor mehr Strukturpolitik auch an der Tatsache vorbei, daß bereits heute durch umfangreiche Subventionen (für 1976 waren allein an Finanzhilfen des Bundes rd. 12 Mrd. DM vorgesehen ⁷⁾). Dies bedeutet, daß bereits heute in hohem Maße sektorale Investitionslenkung durch den Staat stattfindet. Das Problem ist deshalb nicht, keine Investitionslenkung durch Strukturpolitik betreiben zu sollen. Das eigentliche Problem liegt vielmehr darin, daß die staatliche Einflußnahme auf die Wirtschaftsstruktur nicht nach einem koordinierten Zielsystem, d. h. nicht nach rationalen Gesichtspunkten, vorgenommen wird.

Zusammenfassend kann der ideologische Streit um die Strukturpolitik als ein Scheingefecht angesehen werden. Denn zum einen soll Strukturpolitik nicht in Konkurrenz zu be-

währten Lenkungsmechanismen unserer Wirtschaftsordnung, wie z. B. Globalsteuerung, treten, noch soll der Markt dort außer Kraft gesetzt werden, wo er Besseres leisten kann als staatliche Planung; zum anderen aber soll Strukturpolitik dort vernünftiger Ergebnisse schaffen, wo bereits heute in starkem Umfang sektorale und regionale Investitionslenkung betrieben wird, um bestimmte Fehlentwicklungen des Wirtschaftsprozesses auszugleichen.

INHALT

I. Strukturpolitik auf der Tagesordnung

1. Forderungen nach mehr Strukturpolitik
2. Warnungen vor mehr Strukturpolitik

II. Analyse der konventionellen Strukturpolitik

1. Dimensionen und Aufgabenfelder der Strukturpolitik
 - a) Regionalpolitik
 - b) Sektorpolitik
 - c) Marktstrukturpolitik
 - d) Arbeitsmarktpolitik
 - e) Forschungs- und Innovationspolitik
2. Mängel der gegenwärtigen Strukturpolitik

III. Ausgangsüberlegungen für eine Neuorientierung der Strukturpolitik

1. Der evolutionäre Charakter der Strukturpolitik
2. Planung als Instrument der Strukturpolitik
3. Fortwährende Rahmenplanung als Grundlage einer aktiven Strukturpolitik

IV. Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen

1. Ausbau der Statistik
2. Struktur- und Prognose-Modelle
3. Vereinheitlichte Zielvorstellungen

V. Schaffung programmatischer und institutioneller Grundlagen

1. Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms
2. Ergänzung der Wirtschaftsgesetzgebung
3. Sachverständigenrat für Strukturfragen
4. Strukturbericht der Bundesregierung
5. Strukturräte

VI. Bundesentwicklungsplan als Zusammenfassung strukturpolitischer Ziele und Maßnahmen

1. Vorausschätzung der Strukturveränderungen
2. Maßnahmen staatlicher Strukturpolitik

VII. Chancen für eine bessere Strukturpolitik

⁷⁾ Vgl. Fünfter Subventionsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 7/4203 vom 22. 10. 1975, S. 8.

II. Analyse der konventionellen Strukturpolitik

Die unterschiedlichen Ansichten über Strukturpolitik hängen zum Teil also damit zusammen, daß bestimmte Begriffe in der Diskussion ideologisch etikettiert und damit für eine sachliche Auseinandersetzung unbrauchbar gemacht werden. Dies betrifft z. B. die Bedeutung des Begriffs „Investitionslenkung“, der bei uns inzwischen zum Synonym für Systemveränderung geworden ist. Dabei bedeutet Investitionslenkung zunächst nichts anderes als „gewollte Einflußnahme auf Investitionen“. Staatliche Investitionslenkung heißt also in diesem Zusammenhang: „wirtschaftspolitisch gewollte Einflußnahme auf Investitionen“. Dies geschieht heute im Rahmen unserer Wirtschaftsordnung sowohl im Bereich der Ordnungspolitik (über Fusionskontrolle), über die Globalsteuerung (durch Beeinflussung des Investitionsniveaus) sowie im Bereich der regionalen und sektoralen Strukturpolitik (durch regionale Wirtschaftsförderung und Subventionierung bestimmter Wirtschaftszweige). Alles dies ist also bereits staatliche Investitionslenkung. Im Bereich der Strukturpolitik erhebt sich daher die Frage, welchen Beitrag die bisherige „konventionelle“ Strukturpolitik zur Lösung der anstehenden Probleme leistet.

1. Dimensionen und Aufgabenfelder der Strukturpolitik

Gelegentlich hat es den Anschein, als entarte der Begriff „Strukturpolitik“ zu einem unreflektierten Modewort. Um der begrifflichen Verschwommenheit vorzubeugen, sei deshalb den weiteren Ausführungen eine kurze begriffliche Darstellung vorangestellt.

Wirtschaftliche Strukturprobleme werden dort bewußt, wo sich im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung die Proportionen bestimmter Teilbereiche der Wirtschaft verändern und dadurch zum Problem werden; die staatliche Einflußnahme auf diese Veränderungen wird als Strukturpolitik bezeichnet. Grundsätzlich bezieht sich also Strukturpolitik auf alle Bereiche des Wirtschaftslebens. Zur Entwicklung eines analytischen Schemas wird deshalb im folgenden zwischen Dimensionen und Aufgabenfeldern der Strukturpolitik unterschieden.

Mit dem Begriff Dimension ist hier der Hauptbezugspunkt gemeint, auf den sich Strukturpolitik in den einzelnen Aufgabenfeldern richtet, wobei mit Aufgabenfeld die einzelnen, historisch gewachsenen „Gebiete“ der Strukturpolitik bezeichnet werden. In der

Wirklichkeit stehen natürlich die darzustellenden Dimensionen sowie Aufgabenfelder der Strukturpolitik nicht isoliert nebeneinander, sondern sie sind mehr oder weniger eng miteinander verbunden. Die Betonung dieses Zusammenhangs ist deshalb nicht nur eine gedankliche, sondern auch praktische Notwendigkeit, da in der Praxis die einzelnen Aufgabenfelder häufig getrennt voneinander konzipiert und verwaltungsmäßig bearbeitet werden.

a) Regionalpolitik

Die räumliche Dimension der Strukturpolitik wird durch die Regionalpolitik abgedeckt. Durch sie wird versucht, die meist in der Folge historischer Entwicklungen herbeigeführte ungleiche regionale Verteilung der Wirtschaftskraft zu beeinflussen.

In der Bundesrepublik wird dieses Ziel durch das Verfassungsgebot der Schaffung gleicher Lebensverhältnisse in allen Teilen des Bundesgebietes unterstrichen. Denn trotz einer im Vergleich zu zentralistisch strukturierten Staaten wie z. B. Frankreich noch relativ günstigen Regionalstruktur lebt in der Bundesrepublik etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung in wirtschafts- und strukturschwachen Regionen. Die Ursache für diese Entwicklung liegt in der freien Standortwahl der Unternehmen, die zur Konzentration der Industrieansiedlung auf wenige Ballungsräume geführt hat. Die regionale Strukturpolitik hat es bisher kaum vermocht, die regionale Ungleichheit zu vermindern.

Die Gründe hierfür sind vielfältig. Einmal wird regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik in Gestalt der Regionalen Aktionsprogramme erst seit 1969/70 betrieben. Zum anderen werden von der regionalen Wirtschaftsförderung nur rund 6 % der Unternehmensinvestitionen erfaßt⁸⁾. Drittens ist der Umfang der Fördergebiete und die Zahl der Schwerpunkte so groß, daß bei einem geringen Anteil der förderbaren Unternehmensinvestitionen ein „Gießkanneneffekt“ entsteht. Schließlich hat das Fehlen eindeutiger strukturpolitischer Zielsetzungen und die bisher weitgehende Unverbindlichkeit der Raumordnungsplanung zu einem Mangel an Koordination zwischen den verschiedenen Trägern der regionalen Strukturpolitik geführt.

⁸⁾ P. W. Fischer, Strukturfonds — ein Instrument zur Verbesserung der Strukturpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 2/1976, S. 87.

In dieser Situation stellt sich die Frage, inwieweit die regionale Strukturpolitik eine wirkliche Angleichung der Entwicklungschancen durch Umverteilung von Ressourcen bewirken soll, oder ob man sich damit zufriedengibt, den Status quo in der regionalen Verteilung der Wirtschaftskraft zu verteidigen. Im ersten Falle erscheint eine Verschärfung des regionalpolitischen Instrumentariums bis hin zur steuerlichen Diskriminierung und verschärften Auflagen, wie sie andere Länder mit noch viel krasserem regionalwirtschaftlichen Gegensätzen kennen⁹⁾, unumgänglich zu sein. Aber auch der zweite Fall, die Erhaltung des Status quo, verlangt Verbesserungen des bestehenden regionalpolitischen Instrumentariums.

b) Sektorpolitik

Die sektorale Strukturpolitik bezieht sich auf die Dimension der horizontalen Gliederung des volkswirtschaftlichen Produktionsapparats in einzelnen Sektoren. Mit ihrer Hilfe wird versucht, über spezielle Fördermaßnahmen in einzelnen Sektoren der Wirtschaft Produktionsniveau und Faktoreinsatz zu beeinflussen.

Man unterscheidet drei Formen der sektoralen Strukturpolitik:

1) Zur Erhaltung bestimmter, lebenswichtiger Bereiche werden einzelne Sektoren aus dem Wettbewerb herausgenommen (Erhaltungspolitik).

2) In einzelnen Sektoren führt der marktwirtschaftliche Anpassungsprozeß kurzfristig zu starken Friktionen, z. B. auf dem Arbeitsmarkt; hier soll eine Politik der geordneten Anpassung im Bereich des Arbeitsmarktes und der Investitionen Schwankungen nach unten abfangen (Anpassungspolitik).

3) Schließlich werden Sektoren gefördert, in denen zukunftsreiche Entwicklungen mit hoher innovativer Bedeutung ablaufen, um das damit verbundene unternehmerische Risiko zu mildern oder bestimmte Entwicklungen zu beschleunigen (Entwicklungspolitik).

c) Marktstrukturpolitik

Dieses Aufgabenfeld deckt die ordnungspolitische Dimension der Strukturpolitik ab. Dabei wird allgemein eine ausgewogene Unternehmensstruktur als wichtige Voraussetzung für störungsfreies Wirtschaftswachstum ange-

⁹⁾ Vgl. W. Meißner, Investitionslenkung in Schweden und Großbritannien, in: Investitionslenkung — Überwindung oder Ergänzung der Marktwirtschaft?, hrsg. von G. Fleischle und M. Krüper, Frankfurt 1975, S. 149 ff.

sehen. Dem steht gegenüber, daß der Konzentrationsgrad der Industriemärkte ständig zunimmt. Darauf deutet die steigende Zahl der beim Bundeskartellamt meldepflichtigen Zusammenschlüsse hin¹⁰⁾. Es gibt zwar gute Gründe für wachsende Unternehmensgrößen, wie etwa Vorteile der Kostendegression bei zunehmender Serienproduktion und größere Konkurrenzfähigkeit auf den Exportmärkten. Andererseits wird durch diese Entwicklung die Ausschaltung von Wettbewerb und damit die Verminderung der Anpassungsfähigkeit im Rahmen der Strukturveränderungen, die Schwächung der Stellung der Verbraucher sowie die Unterversorgung von strukturschwachen Gebieten und Stadtrandzonen mit Gütern und Dienstleistungen verursacht. Wenn auch andererseits die Gefährdung von industriellen Klein- und Mittelunternehmen von interessierter Seite stark überzogen wird, so besteht kein Zweifel, daß noch weitere Maßnahmen über den Rahmen der bestehenden Kartellgesetzgebung hinaus getroffen werden müssen, um auch langfristig die strukturellen Voraussetzungen für Wettbewerb auf den Binnenmärkten herzustellen.

d) Arbeitsmarktpolitik

Die beschäftigungspolitische Dimension der Strukturpolitik wird durch das Aufgabenfeld Arbeitsmarktpolitik abgedeckt. Dabei ist im Hinblick auf die aktuelle Situation zu bemerken, daß die im Gefolge der Ölpreiskrise entstandene Wirtschaftsrezession in der Bundesrepublik ihre tiefsten Spuren auf dem Arbeitsmarkt hinterlassen hat. Es wird geschätzt, daß sich das Angebot an Arbeitsplätzen in den letzten Jahren in einer Größenordnung von 600 000 bis 900 000 verringert hat¹¹⁾. Auch nach Überwindung der Krise muß nach Schätzungen von PROGROS mittelfristig in der Bundesrepublik mit einem Bodensatz struktureller Arbeitslosigkeit in der Größenordnung von 2—3 % (d. h. 500 000 bis 700 000) aller Erwerbstätigen gerechnet werden¹²⁾. Das erwartete Beschäftigungsdefizit entsteht vor allem im Industriebereich, wo durch tendenziell stagnierende Nachfrage, zunehmenden Importdruck, geringe Innovationsfähigkeit und steigenden Rationalisierungsgrad auch im Aufschwung eher noch Arbeitsplätze beseitigt als neu geschaffen werden.

Die Rückgewinnung eines hohen Beschäftigungsstandes wird noch dadurch erschwert,

¹⁰⁾ Vgl. Tätigkeitsbericht 1975 des Bundeskartellamtes, Bundestagsdrucksache 7/5390 vom 16. 6. 1976, S. 32 ff.

¹¹⁾ Vgl. die Ausführungen von H. Tietmeyer auf der Jahrestagung 1976 des BDI, Köln 1976, S. 63 ff.

¹²⁾ Handelsblatt, 27. 7. 1976.

daß die demographische Entwicklung in der Bundesrepublik zur Folge hat, daß in den nächsten Jahren geburtenstarke Jahrgänge in das Erwerbsleben hineinwachsen, so daß bei weiterhin rückläufiger Wohnbevölkerung bis 1985 die Zahl der deutschen Erwerbspersonen um etwa 800 000 zunimmt. So müssen in den kommenden Jahren nicht nur die Arbeitslosen von heute, sondern auch die zunehmende Zahl jugendlicher deutscher Erwerbspersonen in den Erwerbsprozeß eingegliedert werden. Verfolgt man die Auswirkungen der demographischen Entwicklung der Vergangenheit noch weiter in die Zukunft, so wird erkennbar, daß erst ab Mitte der 90er Jahre durch das Ausscheiden der starken Geburtsjahrgänge der Zeit von 1934 bis 1943 die Zahl der Erwerbstätigen wieder zurückgehen wird.

Diese Entwicklung sollte Anlaß sein, neben kurzfristig greifenden auch langfristig wirkende Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik zu überdenken, die in der Lage sind, die für längere Zeit erkennbaren Disproportionalitäten zwischen Angebot und Nachfrage aufzuheben. Dabei wird besonders an die Verbesserung der Berufsausbildung gedacht, die einen entscheidenden Faktor bei der Erhöhung der Qualifikation und Mobilität der Erwerbstätigen darstellt. Dies führt nicht nur zu einer Verbesserung der Lebenschancen des einzelnen, sondern auch zu einer Vergrößerung des personellen Leistungspotentials der Volkswirtschaft.

Der in diesem Zusammenhang gegen einen Ausbau des Bildungssystems häufig erhobene Einwand der Gefahr einer „Überqualifizierung“ muß entschieden abgelehnt werden. Zum einen ist dieses Argument nicht mit dem allgemein akzeptierten Grundsatz der Chancengleichheit im Bildungsbereich vereinbar. Zum anderen möchte man dem als These entgegenstellen, daß das langfristige Überleben unserer Volkswirtschaft gerade entscheidend von der Qualität der Ausbildung unserer Erwerbstätigen abhängt.

e) *Forschungs- und Innovationspolitik*

Unter diesem Begriff wird die Dimension „Zukunftsvorsorge“ der Strukturpolitik zusammengefaßt. Dabei besteht ein enger Zusammenhang zu der unter b) genannten „Entwicklungs politik“ als Teil der Sektorpolitik.

In diesem Zusammenhang gehört z. B. die Notwendigkeit, neue Produktionsverfahren einzuführen und zu diversifizieren, wenn im Zuge von Strukturveränderungen die Nachfrage nach der bisherigen Produktion zurückgeht. Durch die Einführung neuer Produktionsverfahren werden zwar einerseits bestehende Arbeits-

plätze wegrationalisiert, andererseits werden die noch verbleibenden Arbeitsplätze gesichert und im Zuge diversifizierender Maßnahmen neue Arbeitsplätze geschaffen.

Über die direkte und indirekte Förderung von Innovationen muß staatliche Technologieförderung auch da eingreifen, wo besonders im Bereich der Forschung durch hohe unternehmerische Risiken einzelwirtschaftliche Hindernisse bestehen. Dem in den letzten Jahren begonnenen Ausbau der Forschungsförderung in wichtigen Schlüsselbereichen kommt hierbei eine entscheidende Bedeutung zu.

2. **Mängel der gegenwärtigen Strukturpolitik**

Eine Gegenüberstellung der bisher betriebenen Strukturpolitik mit den Notwendigkeiten einer auf die Zukunft gerichteten Politik der Anpassung an den strukturellen Wandel läßt folgende Mängel der gegenwärtigen Strukturpolitik hervortreten:

1) Die meisten strukturpolitischen Maßnahmen sind reaktiv. Nur wenige, wie z. B. die Forschungs- und Innovationsförderung, sind antizipativ. Dies führt dazu, daß weniger Anpassungs- als Erhaltungsförderung betrieben wird.

2) Der Strukturpolitik fehlt ein eindeutiges Zielsystem. Die meisten Förderungsmaßnahmen sind mehrdeutig konzipiert. Vielerlei Hemmnisse, wie z. B. mangelhafte Informationen oder institutionell-verwaltungstechnische Probleme wegen Mehrfachzuständigkeit, verhindern, daß eine Strukturpolitik „aus einem Guß“ betrieben wird.

3) Die mangelnde Zielgenauigkeit führt zu einer Ineffektivität bei der Vergabe der Mittel. Eine Vielfalt von Förderobjekten — sowohl, was den Umfang der regionalen Fördergebiete wie auch die Anzahl der einzelnen Subventionsempfänger betrifft — sowie eine Vielzahl von „Fördertöpfen“ führt zu einem ausgeprägten „Gießkannenprinzip“.

4) Die Vielfalt der bestehenden Kompetenzen im Bereich der Strukturpolitik führt zu einer Bürokratiekonkurrenz, die mangelnde Koordinierung zwischen den beteiligten öffentlichen Stellen hervorruft.

5) Ähnlich stellt sich das Problem der mangelhaften Koordinierung zwischen öffentlicher und privater Planung dar. Die Folge sind Fehlplanungen der öffentlichen Hände bei der Erstellung der Infrastruktur.

6) Fehlende Kontrollmöglichkeiten verhindern die Ermittlung von Mängeln der Strukturpolitik und damit die Möglichkeiten zur schrittweisen Verbesserung strukturpolitischer Maßnahmen.

III. Ausgangsüberlegungen für eine Neuorientierung der Strukturpolitik

Bevor der Kritik an der bisherigen Strukturpolitik konkrete Verbesserungsvorschläge folgen, sollen zunächst einige grundsätzliche Überlegungen zur Neuorientierung vorausgeschickt werden:

1. Der evolutionäre Charakter der Strukturpolitik

Stationäre Wirtschaften existieren nur in den Köpfen theoretisierender Ökonomen. Durch die gesamte Wirtschaftsgeschichte zieht sich eine Kette von Veränderungen in den Bedingungen menschlichen Wirtschaftens, die zum Teil durch exogene Faktoren (wie Klimaveränderungen) oder durch gesellschaftliche Entwicklungen (wie die Anwendung neuer Erfindungen) hervorgerufen wurden. Seit dem Beginn der Industrialisierung erleben wir eine explosionsartige Veränderung der ökonomischen Umwelt, die bis heute unvermindert anhält. Dies ist der Hintergrund, auf dem sich unser gegenwärtiges Wirtschaften abspielt und der auch für die Wirtschaftspolitik Maßstab sein muß.

Bezogen auf die jüngere Geschichte der Bundesrepublik lassen sich zwei unterschiedliche Wachstumstypen unserer Volkswirtschaft erkennen: Die erste Phase, die bis in die 60er Jahre hinein andauerte, war von hohen Wachstumsraten, aber vergleichsweise geringen Strukturveränderungen begleitet. Ursache hierfür war das niedrige Ausgangsniveau der Wirtschaftsentwicklung nach dem Kriege, von dem aus sich die einzelnen Teilbereiche der Wirtschaft relativ proportional fortentwickelten, ohne daß größere Strukturverschiebungen auftreten bzw. zum Problem werden konnten. Die zweite Wachstumsphase begann, nachdem unsere Wirtschaft in den vorgegebenen „Anzug“ ihres Leistungspotentials hineingewachsen war. Von diesem Zeitpunkt an (man kann ihn die zweite Hälfte der 60er Jahre datieren) ist Wachstum enger mit Strukturveränderung verbunden.

Seit dieser Zeit ist Strukturpolitik ein bedeutender Teil der Wirtschaftspolitik geworden. Die zurückliegende Weltwirtschaftskrise hat uns diese Tatsache jetzt deutlich vor Augen geführt. Vor diesem Hintergrund wird erkennbar, daß wir stärker als in den ersten Nachkriegsjahren in die weltweiten Veränderungen der Wirtschaftsentwicklung eingebunden sind. Das Erkennen der jeweiligen Position im Prozeß der Veränderung der Wirtschaftsbedingungen ist zu einer Überlebensfrage geworden. Eine solche Erkenntnis

schließt aus, daß bestimmte soziale und wirtschaftliche Positionen festgeschrieben werden. Wo dies dennoch geschieht — auch das ist aus der Geschichte zu lernen —, sind die Folgen des Beharrens auf überkommenen Strukturen und Rezepten häufiger schwerwiegender als die der Bereitschaft zu ihrer Veränderung.

2. Planung als Instrument der Strukturpolitik

Wer bei uns in der wirtschaftspolitischen Diskussion den Begriff „Planung“ verwendet, setzt sich leicht Mißverständnissen aus. Denn, wie schon andere in diesem Beitrag verwendete Begriffe, ist auch der der Planung ideologisch vorbelastet. Deshalb soll von vornherein deutlich gemacht werden, daß Planung hier nicht synonym ist mit dem Begriff der zentral verwalteten Planwirtschaft. Planung ist vielmehr ein Instrument zur systematischen Definition von Zielen und Maßnahmen. In diesem Sinne wird Planung in unserer Wirtschaft seit eh und je in unterschiedlicher Qualität im Bereich des Staates, der privaten Unternehmen und der privaten Haushalte betrieben.

Im Zusammenhang mit der Strukturpolitik ist Planung also ein notwendiges Element für rationales Entscheiden und bedeutet im einzelnen folgendes:

- 1) Rechtzeitiges Voraussehen von Strukturveränderungen im Bereich der Zusammensetzung der Nachfrage und der daraus zu erwartenden Auswirkungen auf die Angebotsstruktur.
- 2) Definition von Zielvorstellungen über die auf dem Hintergrund der erwarteten Strukturveränderungen angestrebte regionale und sektorale Zusammensetzung des Angebots.
- 3) Bestimmungen von Maßnahmen, die zur Erreichung der gesetzten Ziele geeignet sind.
- 4) Periodische Überprüfung und Fortschreibung von Zielen und Maßnahmen.

Diese Grundsätze planvollen Handelns im Zusammenhang mit Strukturveränderungen gelten für alle Teilnehmer am Wirtschaftsgeschehen, für den Staat ebenso wie für den einzelnen Unternehmer.

3. Fortwährende Rahmenplanung als Grundlage einer aktiven Strukturpolitik

Führt man das Prinzip „Evolution“ mit dem Element der „Planung“ zusammen, so ergibt sich daraus ein Typus staatlicher Strukturpla-

nung, der sich in Anlehnung an das weiter oben beschriebene Planungsschema aus drei Elementen zusammensetzt:

1) Laufende Analyse des erwarteten wirtschaftlichen Strukturwandels mit Hilfe von Strukturindikatoren und Darstellung der daraus resultierenden Auswirkungen auf die einzelnen Sektoren der Volkswirtschaft.

2) Setzung von Rahmenbedingungen für das Marktgeschehen durch periodisch zu überprüfende und fortzuschreibende Darstellung bestimmter Zielvorstellungen über Richtung und Umfang des strukturellen Wandels in der Zukunft.

3) Darstellung der daraus abgeleiteten staatlichen Maßnahmen zur Beeinflussung des Strukturwandels als langfristige Orientierungshilfe für den privaten Sektor zur Absicherung der dort entwickelten Erwartungen und Planungen.

Strukturplanung in diesem Sinne unterscheidet sich vom Lenkungsmechanismus in Zentralverwaltungswirtschaften vor allem in zwei Punkten. Erstens: Es handelt sich um eine Rahmenplanung, die nicht den Ehrgeiz hat, alle Bereiche des Wirtschaftslebens zu erfassen, sondern nur dort Aussagen trifft, wo es für ein effizientes Wirtschaften dezentraler

staatlicher und privater Entscheidungsträger notwendig erscheint. Zweitens: Die ständigen Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen werden fortlaufend einer Analyse unterzogen und ermöglichen dadurch die gezielte Anpassung der dezentral aufgestellten Wirtschaftspläne an veränderte Gegebenheiten.

Dieser Typ von Planung, den man als rollierende, d. h. fortwährende Rahmenplanung bezeichnen kann, ist am ehesten geeignet, durch lernendes Aufarbeiten die Unterschiede zwischen einer vorausgesagten und der tatsächlichen Entwicklung sowie das laufende Einbeziehen neuer Entwicklungen vorzunehmen. Auf diese Weise wird ein Bezugsrahmen für Staat und Wirtschaft geschaffen, der ständig fortentwickelt wird und so dem Strukturwandel auf der Spur bleibt. Erst ein solches System vermag dazu beitragen, die gravierendsten Mängel der bisherigen Strukturpolitik, wie reaktives Verhalten, Ziellosigkeit, Gießkannenwirkung, mangelhafte Koordinierung, geringe Konsistenz sowie Lernunfähigkeit wegen fehlender Kontrollen, zu beseitigen.

Im Folgenden ist darzustellen, wie ein nach den vorgenannten Grundsätzen entwickeltes Planungssystem im einzelnen gestaltet werden müßte.

IV. Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen

Die nachstehend entwickelten Vorschläge stehen in einem gewissen logischen Zusammenhang. An erster Stelle steht die Forderung, die Erkenntnismöglichkeiten über strukturpolitische Zusammenhänge zu verbessern. Auf einer so verbreiterten Informationsbasis können dann Strukturanalysen vorgenommen werden, die Grundlage für die Formulierung von strukturpolitischen Zielvorstellungen sind. Aus diesen Zielen können dann Entwicklungsprogramme als Grundlage der Strukturpolitik entwickelt werden.

1. Ausbau der Statistik

Eines der größten Probleme der heutigen Strukturpolitik ist das erhebliche Informationsdefizit über strukturpolitisch relevante Vorgänge in unserer Wirtschaft. Notwendige Voraussetzung für die Entwicklung von Struktur- und Prognosemodellen ist daher zunächst die bessere Nutzung der verfügbaren amtlichen Statistiken durch speziell hierfür entworfene Auswertungsprogramme. Allerdings dürften die vorhandenen Statistiken wegen mangelnder Aussagekraft in bestimm-

ten Bereichen nicht genügen. Deshalb muß eine laufende Überprüfung des Erhebungsprogramms der Bundesstatistik im Hinblick auf ihre Aussagekraft für Zwecke der Strukturpolitik durchgeführt werden.

2. Struktur- und Prognose-Modelle

Die Verbesserung der Einsichtsmöglichkeiten in die Veränderung der Struktur unserer Wirtschaft ist die Voraussetzung für die Fortentwicklung der Strukturpolitik in dem aufgezeigten Sinne. Dies geschieht durch die Entwicklung eines Strukturmodells, das die Zusammensetzung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und die Anteile der einzelnen Sektoren und Regionen an der Produktion darstellt. Grundlage hierfür kann die Input-Output-Tabelle des Statistischen Bundesamtes sein, die im Auftrag der Bundesregierung durch Forschungsinstitute mit einschlägiger Erfahrung in der Weise weiterentwickelt werden kann, daß das zu entwickelnde Strukturmodell sowohl sektoral wie auch regional eine ausreichende Aussagekraft besitzt. Zur Ermittlung von Indikatoren für die Struktur-

entwicklung ist ein solches Strukturmodell jährlich fortzuschreiben. Auf diese Weise kann eine wesentlich verbesserte Diagnose über Zustand und Veränderungsrichtung der regionalen und sektoralen Wirtschaftsstruktur gegeben werden.

Angesichts der starken internationalen Verflechtung der deutschen Wirtschaft wäre ein solches Diagnoseinstrument allerdings unvollständig, wenn es nicht durch aussagefähige Strukturmodelle der wichtigsten wirtschaftlichen Partnerländer der Bundesrepublik ergänzt würde. Nur dadurch wäre ein Überblick über die für unsere Wirtschaft relevante internationale Entwicklung von Angebot und Nachfrage zu erhalten.

Strukturmodelle stellen nur den historisch gewachsenen Zustand dar. Zur Erfassung von zukünftigen Veränderungen ist mit Hilfe der erwähnten Strukturindikatoren ein Prognose-Instrumentarium zu entwickeln. Dies könnte in gleicher Weise im Auftrag der Bundesregierung durch Forschungsinstitute erfolgen, die sich bereits seit längerem mit dem Ausbau der Prognosetechnik beschäftigt haben¹³⁾. Um wirklich aussagefähig zu sein, muß ein solches Prognoseprogramm gleichfalls die internationalen Wirtschaftsverflechtungen der Bundesrepublik berücksichtigen.

Aus der Verknüpfung von Strukturmodell und Prognose ergeben sich die zu erwartenden zukünftigen Veränderungen der regionalen und sektoralen Wirtschaftsstruktur. Mit Hilfe der Indikatoren für die Strukturentwicklung können Aussagen über die Richtung des strukturellen Wandels getroffen werden, die Grundlage für die Formulierung von Zielen und Maßnahmen bilden.

3. Vereinheitlichte Zielvorstellungen

Als nächste Stufe ist auf der Grundlage verbesserter strukturpolitischer Erkenntnismöglichkeiten ein abgestimmtes strukturpolitisches Zielsystem als wichtigste Voraussetzung für die Konsistenz strukturpolitischer Maßnahmen zu entwickeln. Dies ist auf der Grundlage verbesserter strukturpolitischer Erkenntnismöglichkeiten zu entwickeln. Dabei wird mit Hilfe von Status-quo-Prognosen ermittelt, wie sich die strukturelle Entwicklung ohne Einflußnahme korrigierender Maßnahmen vollziehen würde. Durch die Gegenüberstellung von Status-quo-Prognosen und Projektionen ergeben sich die Problemfelder, für die einzelne strukturpolitische Maßnahmen ergriffen

werden müssen. Projektionen stellen also Zielprognosen dar, in die die Ergebnisse der korrigierenden Maßnahmen bereits eingeflossen sind. Die so vorzunehmende Zielformulierung ist insofern kein linearer Entscheidungsprozeß sondern ein Vorgang mit mehrfacher Rückkoppelung, bei dem die Wechselwirkung zwischen Maßnahmen und Ergebnissen getestet und so schrittweise ein realisierbarer Zielkatalog „herausdestilliert“ wird.

Der Inhalt eines solchen Zielkatalogs umfaßt eine Rahmendarstellung der angestrebten sektoralen und regionalen Struktur unserer Wirtschaft am Ende des zeitlich vorzugebenden Planungshorizontes. Insoweit stellen derartige gesamtwirtschaftliche Projektionen Orientierungsmarken für alle individuellen Entscheidungsträger im Wirtschaftsprozeß dar, d. h. also sowohl für den Staat mit allen seinen Ebenen, wie auch für den gesamten privaten Sektor. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, daß ein solcher Bezugsrahmen alle Entscheidungsträger zu rationalem Wirtschaften motiviert, andererseits aber das angestrebte gesamtpolitische Oberziel nicht verfehlt wird. Über diesen gesamtwirtschaftlichen Orientierungsrahmen hinaus muß ein solcher Zielkatalog auch gleichzeitig die für den staatlichen Bereich geltenden Ziele konkreter definieren und darstellen. In diesem Teil füllt der Staat sozusagen den auf ihn entfallenden Teil der Verantwortung zur Erreichung des Gesamtziels mit konkreten einzelnen Zielangaben aus.

In diesem Zusammenhang bestehen bei der gegebenen föderalistischen Struktur unserer Staatsordnung besondere Hindernisse bei der Entwicklung einheitlicher Zielvorstellungen. So gibt es zum Beispiel auf Bundesebene verschiedene Einzelprogramme, in denen strukturpolitische Zielvorstellungen entwickelt werden: Bundesraumordnungsprogramm, Aktionsprogramme der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen, Hochschulbedarfsplan etc. Allen diesen Programmen fehlt jedoch die gemeinsame Klammer, wie sie für den Bereich der raumwirksamen Maßnahmen eigentlich das Bundesraumordnungsprogramm darstellen sollte. Hierbei handelt es sich also um Fachplanungen, die in vielen Bereichen Konsistenz vermissen lassen und sich insofern nur additiv ergänzen. Notwendig wäre eine Zusammenführung solcher Planungen durch ein entsprechendes Planungssystem.

Ähnliches gilt für den Bereich der Länder, in denen die „Planungsdichte“ sehr unterschied-

¹³⁾ Als Beispiel sei auf den PROGNOSE-Report Nr. 5 „Die Bundesrepublik Deutschland 1985“ verwiesen.

lich ist; es gibt einzelne Bundesländer, wie z. B. Niedersachsen, in denen eine mehr oder weniger gut ausgebaute Aufgabenplanung besteht; es gibt jedoch andere, bei denen dies nicht der Fall ist. Ein gleiches Bild ergibt sich schließlich auf der dritten selbständigen Planungsebene im kommunalen Bereich.

Eine Analyse der geschilderten Situation zeigt, daß Koordinierungsmängel in zweifacher Richtung bestehen: Erstens bestehen Mängel in der horizontalen Koordinierung der einzelnen Fachbereiche auf ein und derselben Ebene; zweitens fehlt es an einer ausreichenden Vertikalkoordinierung zwischen den einzelnen Planungsebenen. Wegen der Vielfalt der in beiden Richtungen bestehenden Zusammenhänge erscheint eine entsprechende Abstimmung aller Planungstätigkeiten als notwendige Voraussetzung für eine rationale Strukturpolitik. Die bisherigen Erfahrungen, die zum Beispiel bei der Erarbeitung der Zielvorstellungen in der Abstimmung zwischen

Bund und Ländern gemacht wurden, sind eher ent- als ermutigend. Es scheint, daß hier verstärkt darüber nachgedacht werden muß, wie insbesondere die vertikale Koordinierung effektiver betrieben werden kann. Grundsatz müßte sein, daß die Zielplanung der jeweils höheren Ebene so angelegt wird, daß genügend Planungsspielraum zur Ausfüllung mit Unterzielen für die nächst tiefer gelegene Ebene besteht.

Wo dies nicht möglich ist, sollten neue Formen eines Entscheidungsverbundes entwickelt werden, die die Beteiligung unterer Ebenen an der Zieldefinition der höheren Planungsebene sicherstellt. Als Beispiel wird auf die Funktion des Bundesrates als Mitwirkungsinstrument der Länder an der Gesetzgebung des Bundes hingewiesen. Dies gilt sowohl für die Beteiligung der Länder an den Planungen auf Bundesebene wie auch für die Mitwirkung der Kommunen an Landesaufgaben.

V. Schaffung programmatischer und institutioneller Grundlagen

Die schon erwähnte Kompetenzverteilung im Bereich der Strukturpolitik in einem Land mit föderalem Aufbau verlangt entsprechende programmatische und institutionelle Vorkehrungen, um die notwendigen Informations-, Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse zu ermöglichen. Hierzu werden die nachstehenden Vorschläge entwickelt.

1. Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms

Wie aus der Darstellung des Aufgabenfeldes Regionalpolitik ersichtbar, besteht in der Bundesrepublik eine Ungleichheit der regionalen Verteilung der Wirtschaftskraft. Prognosen zeigen, daß sich die räumlichen Fehlentwicklungen noch verstärken werden, wenn nicht eine regionale Lenkung raumwirksamer Investitionen Platz greift¹⁴⁾. Voraussetzung dafür ist ein einheitliches räumliches Zielsystem für das Bundesgebiet.

Nach jahrelangen kontroversen Beratungen zwischen Bund und Ländern wurde 1975 das Bundesraumordnungsprogramm beschlossen, das den Anspruch eines solchen „gesamträumlichen und überfachlichen Orientierungsrahmens“ für Bund und Länder erhebt. Trotz

¹⁴⁾ Vgl. Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebiets (Bundesraumordnungsprogramm), hrsg. vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1975, S. V.

des darin zum Ausdruck kommenden erfreulichen Ansatzes für eine bessere zukünftige Gestaltung unserer Regionalstruktur leidet das Programm vor allem an dem Mangel der Unverbindlichkeit. Das gilt z. B. für die raumwirksamen Maßnahmen des Bundes, die auch nach Inkrafttreten des Programms in ihren räumlichen Auswirkungen nach eigenen, lediglich fachplanerisch orientierten Zielvorstellungen geplant werden. Auch wenn sich gegenwärtig in dem wichtigen Bereich der Bundesverkehrswegeplanung eine schrittweise Anpassung an die im Bundesraumordnungsprogramm enthaltenen Ziele erkennen läßt, verbleiben immer noch zahlreiche andere, dazu im Widerspruch stehende Fachplanungen des Bundes wie auch der Länder.

Deutlich tritt dieser Widerspruch z. B. bei der regionalen Wirtschaftsförderung zutage, wo nach wie vor die Abgrenzung der Fördergebiete, die Anzahl der Schwerpunkorte sowie Art und Umfang der Fördermaßnahmen teilweise nicht mit den raumordnerischen Grundsätzen übereinstimmen. Gleiches gilt auch für die immer wichtiger werdende Forschungsförderung. Hier besteht innerhalb der Bundesrepublik ein bedenkliches Nord-Süd-Gefälle bei der regionalen Verteilung der Forschungsmittel des Bundes zugunsten Süddeutschlands. Verbunden mit einem damit im Zusammenhang stehenden „brain-drain“ (d. h. Wanderung von „Intelligenzpotential“) nach dem Sü-

den der Bundesrepublik werden hier langfristig wirksame regionalpolitische Weichen für eine weitere Südkonzentration des industriellen Potentials gestellt.

Nicht nur eine stärkere Orientierung der öffentlichen raumwirksamen Mittel an den Grundsätzen der Raumordnung, sondern auch eine bessere Koordinierung dieser Mittel auf der Grundlage der Zielvorstellungen des Bundesraumordnungsprogramms erscheint dringend notwendig.

Diese Kritik bezieht sich nur auf die öffentlich verausgabten raumwirksamen Mittel. Entscheidend für die Raumstruktur sind letztlich aber die privaten Investitionen, die zur Schaffung von Arbeitsplätzen führen und damit grundlegenden Einfluß auf die Siedlungsstruktur ausüben. Hierzu kommt das Bundesraumordnungsprogramm in einer Status-quo-Prognose (erwartete Entwicklung unter heutigen Bedingungen) zu dem Ergebnis, daß die traditionellen Wachstums- und Verdichtungsgebiete des Bundesgebietes an der Achse Köln—Frankfurt—Mannheim/Ludwigshafen—Karlsruhe—Stuttgart—München bis 1985 die höchsten Arbeitsplatzzuwachsrate haben werden, während in den nördlichen, westlichen und östlichen Landesteilen eine gegenläufige Entwicklung eintritt¹⁵⁾. Das bedeutet, daß sich ohne zusätzliche lenkende Maßnahmen die Ballungs- bzw. Entleerungsprobleme der genannten Gebiete noch weiter verschärfen werden. Es erscheint daher notwendig, daß über die indirekt wirkenden öffentlichen Maßnahmen hinaus auch direkte Lenkungsmittel zur Steuerung der regionalen Verteilung von privaten Investitionen, wie z. B. eine Investitionssteuer in den Ballungsräumen, eingesetzt werden, um den Zielvorstellungen des Bundesraumordnungsprogramms eine stärkere Verbindlichkeit zu verschaffen¹⁶⁾.

Neben der geforderten stärkeren Verbindlichkeit für öffentliche und private Investoren sollte bei einer Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms außerdem eine verbesserte Darstellung innergebietlicher und großräumiger Disparitäten zur Verbesserung der Anwendungsmöglichkeit des Programms für die praktische Strukturpolitik erreicht werden.

¹⁵⁾ Ebenda, S. 32 f.

¹⁶⁾ Daß eine solche Steuer auch aus Gründen der höheren Belastung der öffentlichen Hände in Ballungsräumen durch vermehrte Sozialausgaben im weitesten Sinne (z. B. für Schulen, Nahverkehr, Umweltschutz) gerechtfertigt wären, sei nur am Rande erwähnt.

2. Ergänzung der Wirtschaftsgesetzgebung

Die dargestellten Koordinierungsprobleme im Bereich der Strukturpolitik sind mit denen im Bereich der Konjunkturpolitik vergleichbar. So sind die bei der Durchführung von konjunkturpolitischen Maßnahmen immer wieder entstehenden Verzögerungen Ausdruck für die Schwierigkeiten im verwaltungsmäßigen Vollzug konjunkturpolitischer Entscheidungen. Das 1967 in der Bundesrepublik eingeführte Stabilitätsgesetz hat hier eine Verbesserung im Bereich der Lenkung konjunkturpolitischer Entwicklungen gebracht. Dieses Gesetz erfaßt jedoch nicht die aufgeführten Strukturprobleme. Andererseits bietet es zahlreiche institutionelle Regelungen an, die auch zur Lösung von strukturpolitischen Problemen richtungweisend sein können. In Anlehnung an das Stabilitätsgesetz sollen daher im folgenden einige Vorschläge zur Verbesserung des gesetzlichen Instrumentariums entwickelt werden, die eine Erweiterung der bestehenden Gesetzgebung um die Dimension der Strukturpolitik darstellen; die Frage, ob diese in das vorhandene Gesetz aufzunehmen sind, oder — wie auch schon vorgeschlagen¹⁷⁾ — ein eigenes neues Strukturgesetz geschaffen werden soll, ist dabei unerheblich.

3. Sachverständigenrat für Strukturfragen

Im „Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ ist in § 2 als Aufgabenstellung gleichfalls nur die Analyse der konjunkturellen Entwicklung vorgegeben. Deshalb wird vorgeschlagen, die Aufgabenstellung des Jahresgutachtens um einen Bericht über den Stand des regionalen und sektoralen Strukturwandels in der Bundesrepublik zu erweitern.

Grundlage eines solchen Strukturgutachtens müssen die obengenannten neuen Analyse- und Prognoseinstrumente sein. Seine Schlußfolgerungen müßten analog zum herkömmlichen Jahresgutachten strukturpolitische Empfehlungen an die Bundesregierung darstellen. Von einer solchen Maßnahme kann als Nebeneffekt erwartet werden, daß sie zu einer wesentlich stärkeren Beschäftigung der deutschen Wirtschaftswissenschaft mit Strukturfragen führt, als dies bisher der Fall ist.

4. Strukturbericht der Bundesregierung

Nach § 2 des Stabilitätsgesetzes ist die Bundesregierung gehalten, einen Jahreswirt-

¹⁷⁾ R. Wieting, Probleme der staatlichen Strukturpolitik, in: Investitionslenkung — Überwindung ..., a. a. O., S. 125.

schaftsbericht vorzulegen. Dieser soll eine Stellungnahme zum Jahresgutachten des Sachverständigenrates darstellen. Entsprechend bescheiden sind deshalb auch die darin enthaltenen Ausführungen der Bundesregierung zum Thema Strukturpolitik. Es wird daher vorgeschlagen, den Jahreswirtschaftsbericht um einen Strukturbericht zu ergänzen, der folgende Aussagen enthalten sollte¹⁸⁾:

— Eine ausführliche Stellungnahme zum strukturpolitischen Teil des Sachverständigengutachtens;

— Darlegung der Zielvorstellungen der Bundesregierung für eine mittelfristige Strukturpolitik, die auf der Grundlage der obengenannten Verfahren der Strukturanalyse und -prognose zu entwickeln sind;

— Erfolgsanalyse der Maßnahmen im Bereich der regionalen und sektoralen Strukturpolitik im Zusammenhang mit einer Verbesserung der Aussagefähigkeit des Subventionsberichtes;

— Darlegung aller mittelfristig vorgesehenen strukturpolitisch relevanten Maßnahmen der Bundesregierung auf der Grundlage einer mittelfristigen Aufgaben- und Finanzplanung in Gestalt eines nach regionalen und sektoralen Gesichtspunkten gegliederten mittelfristigen Investitionsprogramms.

5. Strukturräte der öffentlichen und privaten Hand

Analog zum Konjunkturrat der öffentlichen Hand (§ 18 StabGes) ist ein Strukturrat der öffentlichen Hand zu bilden, der bei der Erstellung des strukturpolitischen Teils des Jahreswirtschaftsberichts der Bundesregierung mitwirken soll. Auf diese Weise soll ein Mindestmaß an Koordinierung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auf dem Gebiet der Strukturpolitik herbeigeführt werden. Deshalb sollten dem Rat angehören:

— die für die Strukturpolitik des Bundes wichtigsten Bundesminister;

— je ein Vertreter eines jeden Landes;

— Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Zur technischen Erleichterung der Arbeit eines solchen Gremiums kann ein ständiger Planungsausschuß eingerichtet werden, wie er für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bereits besteht.

¹⁸⁾ Vgl. dazu auch C. Noè, Selektive Angebotssteuerung in einer gemischten Wirtschaftsordnung, ebenda, S. 55 f.

Der der Strukturplanung zugedachte Charakter einer indikativen Rahmenplanung bringt die Notwendigkeit mit sich, eine stärkere Abstimmung zwischen den Aussagen der staatlichen Strukturplanung und den Erwartungen des privaten Sektors herbeizuführen. Zwar enthält eine so konzipierte Strukturplanung weder verbindliche Prognosewerte noch verbindliche Planvorgaben für den marktwirtschaftlich zu steuernden Bereich der Wirtschaft. Dennoch bestehen naturgemäß starke Wechselwirkungen zwischen den Aussagen der staatlichen Planungsvorstellungen und den in den privaten Unternehmensplänen zum Ausdruck kommenden Erwartungen der nicht-öffentlichen Marktteilnehmer.

Dieser Tatbestand zwingt zu Überlegungen, wie der Informationsaustausch zwischen öffentlichem und privatem Sektor organisiert und intensiviert werden kann, um die für beide Seiten erstrebenswerte bestmögliche Abstimmung zwischen den jeweiligen Erwartungen bzw. Planungen herbeizuführen. Einen Ansatz hierzu bietet bereits das erwähnte Stabilitätsgesetz in Gestalt der Konzertierte Aktion. Allerdings haben die Beratungen dieses Gremiums, das aus Vertretern der Bundesregierung, der Unternehmensverbände und der Gewerkschaften besteht, bisher rein informellen Charakter. Es bestehen daher Zweifel, daß die Konzertierte Aktion bei einer so gegebenen Zusammensetzung einigermaßen verbindliche Zielabstimmungen im Bereich der Strukturpolitik leisten könnte.

Es ist daher zu überlegen, ob analog zu den weiter oben vorgeschlagenen Strukturräten der öffentlichen Hand ein gesondertes Koordinierungsgremium für den privaten Sektor geschaffen werden sollte, in dem zumindest die Vertreter der Unternehmensverbände und der Gewerkschaften gemeinsame Vorstellungen über die Ziele der regionalen und sektoralen Strukturpolitik entwickeln können. Die Voraussetzungen hierfür scheinen insofern günstiger zu sein, als bei beiden beteiligten Gruppen ein gemeinsames Interesse an der Vermeidung von strukturellen Störungen besteht. Auch hinsichtlich der Entwicklung von Vorstellungen über den vom Staat zu leistenden Ausbau der Infrastruktur könnten in einem solchen Gremium eher gemeinsame Ergebnisse gefunden werden, als es unter zusätzlicher Beteiligung der öffentlichen Hand geschehen würde.

Insofern erscheint die getrennte Bildung von Strukturräten der öffentlichen Hand einerseits und Strukturräten der privaten Hand andererseits ein geeigneter Weg zu sein, die vielfälti-

gen Koordinierungsprobleme, die innerhalb des öffentlichen einerseits und des privaten Sektors andererseits bestehen, zunächst getrennt zu bewältigen. Erst in einem weiteren Schritt sollte dann versucht werden, über besondere zusätzliche Koordinierungsgremien

die jeweiligen Vorstellungen der im Strukturrat der öffentlichen Hand entwickelten Interessen des öffentlichen Sektors und die im Strukturrat der privaten Hand zusammengefaßten Interessen der privaten Wirtschaft aufeinander abzustimmen.

VI. Bundesentwicklungsplan als Zusammenfassung strukturpolitischer Ziele und Maßnahmen

Um die gebotene Konsistenz strukturpolitischer Ziele und Maßnahmen zu erreichen, sind die oben genannten Vorschläge zu einem einheitlichen System in einem Bundesentwicklungsplan zusammenzufassen. Dieser besteht aus zwei Teilen: Einer Projektion der Strukturentwicklung, in den die Erwartungen aller am Wirtschaftsprozeß Beteiligten über den strukturellen Wandel eingehen; und zweitens eine umfassende Darstellung aller staatlichen Maßnahmen auf Bundesebene, die zur Beeinflussung der strukturellen Entwicklung geeignet sein können.

1. Vorausschätzung der Strukturveränderungen

Der erste Teil eines solchen Bundesentwicklungsplans hätte die Beschreibung des gesamtwirtschaftlichen Rahmens zum Inhalt, der indikativ auf der Grundlage der oben dargelegten stufenweisen Entwicklung von Strukturmodellen und Prognosen Zielvorgaben für die angestrebte Entwicklung der Proportionen von Angebot und Nachfrage stellt. Dieser gesamtwirtschaftliche Rahmen würde den für die Dynamik des weiteren wirtschaftlichen Wachstums unentbehrlichen Freiheitsspielraum für die einzelwirtschaftliche Entscheidung des privaten Sektors belassen. Gleichzeitig würden für den Bund und die nachgelagerten Gebietskörperschaften Orientierungshilfen für staatliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Strukturpolitik angegeben. Dabei ist als Voraussetzung für die Funktion einer gemeinsamen Klammer von privatem und öffentlichem Sektor die Abstimmung der in beiden Bereichen über Strukturrate entwickelten strukturpolitischen Vorstellungen notwendig. Eine solche Abstimmung müßte auf Bundesebene über einen Planungsausschuß für Bundesentwicklung geschehen, in dem die gegenseitigen Vorstellungen der öffentlichen und privaten Hand aufeinander abgestimmt werden. Auf diese Weise könnten die Strukturrate der öffentlichen und privaten Hand miteinander verzahnt werden.

Analog zu diesem Schema können auf Länder- und Kommunalebene Entwicklungspläne

entwickelt werden, die entsprechend ihrer jeweiligen Planungskompetenz unter Berücksichtigung der vorgegebenen strukturbestimmenden Maßnahmen der jeweils höheren Ebene die verbliebenen Planungsräume ausfüllen. Solche Planungen, die bereits heute sowohl in einzelnen Bundesländern wie auch in Kreisen und Gemeinden durchgeführt werden, sind in ihrer Aussagekraft letztlich davon abhängig, daß entsprechende übergeordnete Planungen bestehen; denn besonders für die Länder stellen z. B. die Infrastrukturmaßnahmen des Bundes die eigentlichen strukturbestimmenden Maßnahmen dar, ohne die jede Planung landeseigener Maßnahmen „in der Luft hängen“ muß. Insofern ist ein Bundesentwicklungsplan in der oben dargestellten Form die Voraussetzung für jede weitere Planung im Bereich der nachgeordneten staatlichen Ebenen.

2. Maßnahmen staatlicher Strukturpolitik

Im zweiten Teil eines Bundesentwicklungsplans der vorgeschlagenen Art sind alle Maßnahmen darzustellen, die staatlicherseits in Erfüllung der in der Rahmenprojektion genannten Ziele durchzuführen sind. Sie stellen den Beitrag des Staates zur Erreichung der gemeinsam vom öffentlichen und privaten Sektor angestrebten Ziele der Strukturpolitik dar. Zu diesen staatlichen Instrumenten der Strukturpolitik sind drei Maßnahmenkategorien zu zählen: Ausbau der Infrastruktur, Gewährung von Subventionen an private Entscheidungsträger und Setzung gesetzlicher Spielregeln zur Durchführung von strukturbestimmenden Maßnahmen, wie z. B. Bundesbaugesetz, Bauordnungen, Umweltschutzgesetzgebung und Raumordnung. Funktion einer Aufgabenplanung ist es, diese verschiedenen Kategorien strukturpolitischer Maßnahmen miteinander und untereinander in einen Zusammenhang zu bringen, um mit höchster Effizienz die angestrebten Ziele der Strukturentwicklung zu erreichen.

Bereits in der heutigen Form der mittelfristigen Finanzplanung, wie sie durch das Stabili-

tätsgesetz für Bund, Länder und Gemeinden vorgeschrieben ist, kann ein Ansatz für die Entwicklung von aufgabenbezogenen Entwicklungsplanungen gesehen werden. Ein Ausbau dieses vorhandenen Systems kann in mehreren Stufen erfolgen:

1. Bei der zunehmenden Langfristigkeit des Planungshorizontes reicht ein mittelfristiger Planungszeitraum von fünf Jahren, wie er in der gegenwärtigen mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen ist, nicht aus. Insofern bedarf die mittelfristige Planung einer längerfristig orientierten Planungsgrundlage in Gestalt eines 10 bis 15-Jahresplans. Die Aussagen dieses Plans müssen, dem fernerer Zeithorizont angepaßt, gröbere Zielaussagen enthalten als die Mittelfristplanung.

2. Aus dem längerfristigen Entwicklungsplan ist die mittelfristige Planung abzuleiten. Diese bedarf für die meisten öffentlichen Hände einer stärkeren Orientierung an der Aufgabenplanung. Voraussetzung hierfür ist die gegenseitige Übersetzungsfähigkeit zwischen Aufgaben- und Finanzplanung. Erst dadurch wird es möglich, die bisher lediglich nach der Haushaltssystematik aufgebaute mittelfristige Finanzplanung in eine Aufgabenplanung umzuwandeln. Erst mit diesem Schritt ist die notwendige Koordinierung zwischen den einzelnen Bestandteilen dieser Mittelfristplanung möglich. Demgegenüber stellt das System der heutigen mittelfristigen Finanzplanung lediglich eine schlecht koordinierte Auflistung von Wunschvorstellungen der einzelnen Teilbereiche der öffentlichen Verwaltung dar.

3. Die laufende Handhabung eines solchen dreistufigen Planungssystems, das aus langfristiger Entwicklungsplanung, mittelfristiger Aufgabenplanung und jährlicher Haushaltsplanung besteht, geschieht in der Weise, daß — wie bei der heute praktizierten Form der mittelfristigen Finanzplanung — die fünfjährige Aufgabenplanung jährlich mit dem Haushalt fortgeschrieben wird. Auf diese Weise können bereits kurzfristig aufgetretene Veränderungen in den Erwartungen der Planungsträger jährlich berücksichtigt werden. Die auf 10 bis 15 Jahre ausgedehnte langfristige Entwicklungsplanung kann daher in einem länger andauernden Rhythmus fortgeschrieben werden, bei den z. B. alle vier oder fünf Jahre die zwischenzeitlich im Rahmen der Mittelfristplanung registrierten Veränderungen durch eine Fortschreibung der Entwicklungsplanung berücksichtigt werden.

Ein in der oben dargestellten Weise aufgebautes Planungs- und Entscheidungssystem für die Strukturpolitik scheint auf den ersten Blick äußerst komplex. Diese Komplexität spiegelt jedoch nur die Vielfalt der Zusammenhänge und die Schwierigkeiten ihrer Berücksichtigung im Zuge einer rationalen Strukturpolitik auf dem Hintergrund unseres vorgegebenen verfassungsmäßigen Entscheidungssystems in Staat und Wirtschaft wider. Vor dem Hintergrund sich weiter fortsetzender Strukturveränderungen in der Weltwirtschaft erscheint die Forderung nach einer aktiven Strukturpolitik zur Sicherung eines langfristigen Wachstums unserer Volkswirtschaft dennoch gerechtfertigt.

VII. Chancen für eine bessere Strukturpolitik

Bezüglich der Beurteilung der politischen Realisierbarkeit des dargestellten Konzepts sei abschließend zweierlei festgestellt:

Erstens: Die meisten der hier erhobenen Forderungen werden seit geraumer Zeit in Fachkreisen erörtert und bedeuten auch im gewerkschaftlichen und politischen Raum keine Neuigkeit. Eher könnte die Forderung nach einer Zusammenführung der genannten Vorschläge zu einem einheitlichen Konzept den Anspruch von Originalität erheben. Aber auch hierzu muß festgestellt werden, daß vor allem im Zusammenhang mit der seit mehreren Jahren in der SPD andauernden Diskussion über den „Orientierungsrahmen 1985“ die Frage eines Bundesentwicklungsplans er-

örtert worden ist¹⁹⁾. Insofern dürften die oben gemachten Ausführungen lediglich in der Aktualität der Analyse und in der Akzentuierung einiger Teilaspekte Neuigkeitswert besitzen und damit die Notwendigkeit grundlegender Erörterung beinhalten.

Zweitens: Auch hinsichtlich der praktischen Anwendung einzelner Vorschläge ergibt sich keineswegs die Notwendigkeit grundlegender Überprüfungen. Bei entsprechendem Ausbau des statistischen Informationswesens dürften

¹⁹⁾ Vgl. Ökonomisch-politischer Orientierungsrahmen für die Jahre 1975—1985 in der vom Mannheimer Parteitag der SPD am 14. November 1975 beschlossenen Fassung, hrsg. vom Vorstand der SPD, Bonn 1975, S. 44 ff.

die vorhandenen Prognosekapazitäten bestehender Institutionen in absehbarer Zeit die Schaffung von ausreichenden Entscheidungsgrundlagen für eine aktive Strukturpolitik in der vorgeschlagenen Form erlauben. Schließlich bestehen in einzelnen Bundesländern im Zusammenhang mit der Aufstellung von Landesentwicklungsprogrammen bereits umfangreiche Erfahrungen bei der Anwendung umfassender Planungskonzeptionen in der staatlichen Strukturpolitik.

Wo sind also bei dem gegenwärtigen Diskussions- und Entwicklungsstand der Strukturpolitik die stärksten Widerstände zu erwarten? Eine wesentliche Ursache für bestehende Widerstände ist in der eingangs dargestellten ideologischen „Verklemmung“ zu sehen, mit der die strukturpolitische Diskussion unter gruppenegoistischen Gesichtspunkten geführt

wird. Jede der angeführten Forderungen läßt sich z. B. leicht mit dem Argument beiseiteräumen, sie passe nicht in eine marktwirtschaftliche Ordnung. Wie an anderer Stelle dargelegt wurde²⁰⁾, sind auf diese Weise in der Vergangenheit allzu billige Abwehrmechanismen gegen jede Art der Weiterentwicklung unseres wirtschaftspolitischen Instrumentariums geschaffen worden. Der Weg zu einer besseren Strukturpolitik wird in dem Maße begangen werden können, wie es den Wirtschaftspolitikern gelingt, sich vom starren ordoliberalen Denken zu lösen und so in pragmatischer Form Lösungsmöglichkeiten zu finden, die der Wirklichkeit unserer Wirtschaft von heute gerecht werden.

²⁰⁾ M. Krüper, Wirtschaftsdenker der Opposition haben den Anschluß verpaßt, in: Frankfurter Rundschau, 7. 7. 1976.

Das Meer: Müllkippe, Selbstbedienungsladen oder „Erbe der Menschheit“?

Anmerkungen zur 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen

I. Auftrag und Themen der Konferenz

Kaum ein Feld der internationalen Politik ist so lange so wenig beachtet worden wie das der 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen. Dafür gibt es viele Gründe. Ein wichtiger Grund dürfte der Veranstalter sein. Alle Vorurteile und Geringschätzigkeiten, die in der Bundesrepublik Deutschland über die Vereinten Nationen im Umlauf sind, haben offenbar über viele Jahre hinweg — von wenigen Fachleuten abgesehen — Unkenntnis, Desinteresse und Überheblichkeit zugleich gefördert. So manche Regierungsstelle hat heute Anlaß zu dieser Erkenntnis.

Die Geschichte der Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen ist fast so alt wie die Organisation der Vereinten Nationen selbst. Angesichts ihres Auftrages (die von den Vereinten Nationen einberufene 3. Seerechtskonferenz soll das geltende Meeres-Völkerrecht zusammenfassen und ergänzen) ist es mehr als verwunderlich, daß gerade in der Bundesrepublik Deutschland der Eindruck entstehen konnte, die Probleme der Seerechtskonferenz seien Fragen, die hier höchstens am Rande interessierten. Inzwischen — wohl gerade noch rechtzeitig — hat es sich herumgesprochen, daß es umgekehrt ist.

Die Bundesrepublik wird als Handels-, Schifffahrts- und Fernfischereistaat, als extrem rohstoffabhängiges, hochindustrialisiertes und weltmarktbezogenes Land (mit der höchsten Exportabhängigkeit unter den Industriestaaten) von der Neugestaltung der Rechte am, im und unter dem Meer direkt betroffen. Es ist das vitale Interesse der Bundesrepublik, bisher ungenutzte oder nicht nutzbare Rohstoffquellen zu erschließen. Die Nutzung dieser neuen Rohstoffquellen erfordert zwar hohe Investitionskosten, da aber nur auf diese Weise zugleich Abhängigkeiten gemindert und ein Stück zusätzlicher Sicherheit für unsere Volkswirtschaft und für die Arbeitsplätze in unserem Lande gewonnen werden können, sind diese Investitionen notwendig und in der Verantwortung für die Zukunft unausweichlich.

Das bedeutet: Moderne Technologien werden den Vorstoß in die Tiefen der Weltmeere eröffnen. Die Bundesrepublik wird damit in die Lage versetzt, mit terrestrischen und marinen Rohstoffproduzenten in Austauschgeschäfte einzutreten. Wissen und Kapital werden sich zusammenfinden in der Verfügungsmacht über die entsprechenden Ressourcen. Für die Bundesrepublik Deutschland, die 10 % der Weltbergbauproduktion verbraucht und nur 1 % selbst fördert, ist Tiefseebergbau die einzige Möglichkeit, zu einem beachtlichen Maß an Selbstversorgung zu kommen. Immerhin beträgt die Importabhängigkeit bei den Mineralien Nickel, Kupfer, Kobalt und Mangan jeweils 100 %.

Fast $\frac{5}{7}$ der Erde sind von Wasser bedeckt. Nach Einrichtung von 200-sm-Wirtschaftszonen verbleiben noch knapp 80 % der Meeresfläche, das sind 50 % der gesamten Erdoberfläche, als internationale See. Unter küstenstaatlicher Ressourcenhoheit befinden sich dann 80—90 % der im Offshore-Bereich angenommenen Erdöl- und Erdgasvorräte; im seewärtigen Gebiet zwischen der 200-sm-Linie und dem Fuß des Festlandssockels weitere 5 %. Schon 1974 kamen 17 % der Erdölproduktion und 14 % der Erdgasförderung der Welt aus Offshore-Lagerstätten. Diese Anteile nehmen weiter zu und werden beim Erdöl etwa 30 % erreichen. Es ist nicht auszuschließen, daß die Offshore-Ölvorräte sogar 50 % der nachgewiesenen Weltvorräte erreichen. Auf dem Boden der Tiefsee lagern über 100 Mrd. t „Manganknollen“, die hauptsächlich Mangan, Nickel, Kupfer und Kobalt enthalten. Diese Vorkommen bergen etwa das 4000fache der terrestrischen Vorkommen an Mangan, das 1500fache an Nickel und das 15fache an Kupfer.

Was also auf den ersten Blick eine Olympiade der Meeresvölkerrechtler zu sein scheint, ist in Wahrheit ein mit großer Härte, zuweilen sogar mit Verbitterung geführter Verteilungskampf um Nutzungsrechte, Kompetenzen und Räume am und im Meer, um die letzte große

Reserve der Menschheit. Es versteht sich von selbst, daß die Weltmeere unter diesen Umständen und Bedingungen kein Selbstbedienungsladen werden können, in dem die Stärksten aus dem Regal nehmen, wonach ihnen der Sinn steht.

Das Ergebnis der Seerechtskonferenz soll eine umfassende Regelung aller Inanspruchnahmen und Nutzungen der Meere für die Bereiche der Schifffahrt, der Fischerei, des Meeresbodenbergbaus, des Meeresumweltschutzes und zu militärischen Zwecken sein. Diese Beschreibung bleibt unzureichend, wenn nicht verstanden wird, daß dies nur die Hauptüberschriften sind. Jedes dieser Kapitel umfaßt zusätzlich eine Vielzahl einzelner Sachbereiche. Was zum Beispiel den Bereich Fischerei angeht, so hat er bildhafte Gestalt auch für das fernstehende Publikum durch den monatelangen „Kabeljaukrieg“ zwischen Großbritannien und Island gewonnen. Dieses Ereignis illustriert, wie handfest und kompliziert es bei der Neuordnung des internationalen Seerechts zugeht. Immerhin handelt es sich bei den Kontrahenten um Verbündete, deren sonstige politische

Gemeinsamkeiten und Übereinstimmungen außer Zweifel stehen.

Ein zweites Ereignis, das einer breiten Öffentlichkeit die Probleme verdeutlichte, war die sog. Ölkrise von 1973/74. Da nicht ein jähes Versiegen dieser noch immer lebenswichtigen Rohstoff- und Energiequelle, sondern ein gezielter Lieferstopp — gekoppelt mit willkürlichen Preiserhöhungen — zu einer weltweiten Erschütterung der Volkswirtschaften führte, verstanden plötzlich viele, daß das Erdöl entweder im Wege der Eigenversorgung neu erschlossen werden mußte, oder daß andere Energien an dessen Stelle zu treten haben würden.

Besondere Bedeutung hat deshalb Großbritanniens und Norwegens erfolgreicher Versuch, Ölvorkommen aus dem Festlandsockel der Nordsee zu gewinnen. Mit Jens Evensen stellt Norwegen einen der Hauptsprecher der Seerechtskonferenz. Es ist auch kein Zufall, daß der norwegische Delegationschef Kabinettsrang hat. Räumlich groß, aber menschenleer, braucht Norwegen eine international verein-

Küstenmeer (= Territorial- oder Hoheitsgewässer)

Die künftige Ausdehnung des Küstenmeeres auf 12 Seemeilen ist als Konferenzergebnis mit Sicherheit zu erwarten und schon von zahlreichen Staaten einseitig erklärt worden. Dadurch fallen etwa 120 Meerengen unter küstenstaatliche Jurisdiktion, die für die internationale Schifffahrt von wesentlicher Bedeutung sind. Regional untergliedert sind es 40 Meerengen im Nordwest-Pazifik, 16 im Ostpazifik, 28 im Südwest-Pazifik, 2 im Indischen Ozean, 13 in der Karibischen See und dem Golf von Mexiko, 20 im Nordatlantik und Mittelmeer. Einige Zahlen mögen die Bedeutung einzelner Meerengen illustrieren: Nach VN-Schätzungen betrug die Passage von Erdöl *pro Tag* (1975) durch die Straßen von Dover (Großbritannien/Frankreich) ca. 1 850 000 t, die Straße von Gibraltar (Spanien/Marokko) 150 000 t, die Straße von Hormuz (Iran/Oman) 3 Mio t.

Einer Regelung der freien Durchfahrt durch internationale Wasserstraßen (Meerengen) kommt daher lebenswichtige Bedeutung zu. Bisher haben die Schifffahrtsstaaten mit Erfolg Regelungen eingebracht, die für die internationale Schifffahrt günstig sind.

Das Durchfahrtsrecht durch Meerengen gilt nach völkerrechtlicher Praxis für alle Schiffe, also für Kriegs- und Handelsschiffe. Auch reaktorgetriebene Schiffe und Schiffe mit nuklearer und anderer gefährlicher Ladung oder Tanker sollen prinzipiell freies Durchfahrtsrecht haben, doch sollen sie die vorgeschriebenen Zertifikate bei sich führen und die Sicherheitsvorschriften beachten.

Die Tankerunfälle der jüngsten Zeit sind Anlaß, sich zusätzlich mit einer Schadenshaftung für von solchen Schiffen angerichteten Schäden zu befassen, um berechnete Interessen von Küsten- und Meerengenstaaten zufriedenzustellen, denn sonst könnten die geplanten, vergleichsweise liberalen Regelungen für die Schifffahrt auf Widerstand stoßen. Dies gilt auch für Bestrebungen, nicht nur in navigatorischer Hinsicht, sondern auch an Typ, Besatzung und Ausrüstung von Schiffen seitens des Küstenstaates besondere Anforderungen zu stellen. Solche nationalen „Standards“ zur Verhinderung der von Schiffen ausgehenden Meeresverschmutzung werden von den USA, Kanada, Neuseeland, Mexiko, Indien und Brasilien gefordert. Sie haben in den USA nach den sich häufenden Tankerunfällen starke Resonanz erhalten.

Grundsätzlich ist eine solche Entwicklung nicht wünschenswert, da ein Nebeneinander von internationalen und nationalen Standards der Absicht, in der Seerechtskonvention allgemein gültige und verbindliche Normen zu setzen, zuwiderliefe. Besser wäre es, die internationalen Standards hoch anzusetzen: Dies würde auch der deutschen Seeschifffahrt, die in der Konkurrenz mit anderen Schifffahrtsländern wegen ihrer hohen Sicherheits- und Ausbildungsstandards Kostennachteile hinnehmen muß, die Position im internationalen Wettbewerb erleichtern.

barte, völkerrechtlich abgesicherte Regelung seiner Rechte. Die relative Selbständigkeit bei der Mindestversorgung mit Erdöl, die Großbritannien mit der Gewinnung des Nordseeöls erreichen kann, hat nicht zu wachsender Integration und Zusammenarbeit innerhalb Europas geführt. Erst Ende Oktober 1976 ist es den Neun in Den Haag gelungen, wenigstens bei der Hochseefischerei für den Bereich des Nordostatlantiks und der Nordsee ein gemeinsames europäisches Meer zu deklarieren. Selbst hierbei sind aber noch viele, zum Teil sehr schwierige Einzelfragen zu lösen.

Während die Probleme der internationalen Schifffahrt, der Fanggründe und die Gewinnung der Bodenschätze aus dem Meer bekannt sind, sind zwei andere Bereiche bisher, aus unterschiedlichen Gründen, im Hintergrund geblieben: Der marine Umweltschutz und die militärische Nutzung der Meere. Sowohl die NATO als auch der Warschauer Pakt haben das Meer schon seit langem strategisch und taktisch in den Mittelpunkt defensiver oder gar offensiver militärischer Überlegungen gerückt. Als Beispiel, wie weit die Dinge gediehen sind, genügt es, daran zu erinnern, daß schon 1971 ein Meeresbodensperrvertrag geschlossen wurde, mit dem die Lagerung von

Massenvernichtungswaffen auf dem Meeresboden in größerem Abstand als 12 Seemeilen von der eigenen Küste verboten wird („Treaty on the Prohibition of Emplacement of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction on the Sea-bed and the Ocean Floor and the Subsoil thereof“). Da nur die Militärgiganten über ausreichende Machtmittel, Waffensysteme und Technologien verfügen, die ozeanischen Gebirgslandschaften und den Meeresboden auch als logistische Basen in die eigenen militärischen Planungen einzubeziehen, besteht die Notwendigkeit einer einvernehmlichen völkerrechtlichen Regelung.

Nahe liegt es auch, die Nutzung der Meere in einer Weise einzugrenzen, die verhindern hilft, daß es am, im und unter dem Meer zu ähnlichen Mißbräuchen kommt, wie wir das von der Nutzung der Erdoberfläche und des Erdinnern kennen. Als Beispiel sei an die skandalösen Vorgänge bei der Versenkung hochgiftiger Abfallstoffe in der Adria erinnert. Viel zu lange haben die Warnungen der Fachleute zu wenig Beachtung gefunden und viel zu lange haben Regierungen es zugelassen, daß die Meere als scheinbar endlos regenerationsfähige Müllkippen angesehen werden durften.

II. Drei verlorene Jahrzehnte?

Die Entwicklung von 1945 bis 1973

Unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkrieges leiteten die Vereinigten Staaten mit den beiden Truman-Proklamationen vom 28. 9. 1945 eine neue seerechtliche Entwicklung ein. Sie beanspruchten Fischereierhaltungszonen vor ihren Küsten und die alleinige Nutzung der Rohstoffvorkommen ihres Festlandsockels und seines Untergrunds, ohne sich auf eine räumliche Begrenzung dieser Ansprüche festzulegen. Allerdings sollte durch eine Trennung der Meeresressourcen der Wassersäule und des Meeresbodens gesichert werden, daß der Rechtscharakter dieser Nutzungen und Nutzungsgebiete die Rechte der Hohen See, besonders die Freiheit der Schifffahrt, nicht einschränkte.

Dieser Eingriff in die herkömmliche Freiheit der Meere war schwerwiegend, weitreichend und zukunftsbestimmend und löste eine Welle küstenstaatlicher Zugriffe auf immer größere Meeresteile aus. Erstmals war damit der bis dahin fast ausschließlich geologisch gebrauchte Begriff „Festlandsockel“ in die politische und wirtschaftliche Erörterung und in die Rechts-

ordnung der Völker eingeführt worden — sehr einseitig allerdings.

Wenige Jahre später, 1951, war die Festlandsockel-Doktrin schon so weitgehend im internationalen Bewußtsein verankert, daß die „International Law Commission“ einen Entwurf für eine Festlandsockel-Konvention vorlegen konnte, die dem Küstenstaat die ausschließliche Hoheit über die mineralischen Rohstoffe des Festlandsockels zusprach. Bereits 1952 gründeten Chile, Ecuador und Peru mit der Deklaration von Santiago den „200-Meilen-Club“, der seinen Anspruch 1970 in Montevideo und 1971 in Lima bekräftigte. Vergleichbare Forderungen mit Ansprüchen von 12 bis 200 sm erhob 1971 das „Asian-African Legal Committee“.

Parallel zum Festlandsockelkonzept forderten 1972 auf der Konferenz von Santo Domingo zehn Staaten der Karibik ein „Mar Patrimonial“ („Patrimonial Sea“) von 200 sm, innerhalb dessen die Verfügung über lebende und nichtlebende Ressourcen, die Kontrolle der Meeresverschmutzung und die Regelungskompetenz für die Meeresforschung dem Küstenstaat zufallen sollte. Damit war ein Konzept

Wirtschaftszone

Allen Vorschlägen zur Einrichtung einer 200-sm (= 370 km)-Wirtschaftszone gemeinsam ist, daß dem Küstenstaat von der Küstenmeergrenze bis zu 200 sm von der Küste aus das ausschließliche Recht zustehen soll, das Meer und den Meeresboden wirtschaftlich zu nutzen. Damit beanspruchen die Küstenstaaten die fischreichsten Meeresgebiete (80 % des Weltfischereiertrages werden im küstennahen Bereich gefangen). Die Vorkommen an Kohlewasserstoffen (Erdöl und Erdgas) belaufen sich auf 80 bis 90 % der im Offshore-Bereich angenommenen Vorräte. Jenseits der 200-sm-Linie bis zum Fuß des Festlandsockels vermutet man weitere 5 bis 12 %.

Diese „Landnahme zur See“ teilt fast 40 % des theoretisch verfügbaren Meeresraumes unter die Küstenstaaten auf und schafft krasse Unterteilungen je nach dem Grad des Zuges. Leer gehen die 29 Binnenstaaten aus (19 Entwicklungs-, 10 Industrieländer). Benachteiligt werden 68 Staaten (54 Entwicklungsländer-, 14 Industriestaaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland und die DDR), weder Vor- noch Nachteile haben 14 Staaten (alles Entwicklungsländer). Das größte Stück aus dem Kuchen schneiden sich die 34 hauptbegünstigten Landküstenstaaten (19 Entwicklungs- und 15 Industriestaaten), darunter Japan, Australien, Norwegen, die USA, Mexiko, Kanada, Island, Großbritannien, Brasilien, die UdSSR und Irland. Unter ihnen befinden sich einige der wichtigsten Rohstoffproduzenten der Erde, die ihre Bedeutung durch Offshore-Tätigkeiten noch vergrößern können.

Ursprünglich schien das Wirtschaftszonen-Konzept keine Gefährdungen der Schifffahrtsfreiheit zu beinhalten und ganz auf die Jurisdiktion über die Ausbeutung der Meeresressourcen angelegt zu sein. Südamerikanische Staaten haben jedoch 200-sm-Küstenmeere proklamiert, Kanada eine 100-sm-Breite als arktische Umweltschutzkontrollzone erklärt. Unmerklich haben die Küstenstaaten ihre Jurisdiktion nicht nur auf die wirtschaftlichen Nutzungen, sondern auch auf die Verschmutzungskontrolle und die Durchführung wissenschaftlicher Meeresforschung ausgedehnt. Die Zahl der Staaten nimmt zu, die die Wirtschaftszone nicht mehr als Teil der Hohen See, sondern als eine Zone „sui generis“ im Souveränitätsbereich des Küstenstaates beanspruchen, in der freie Durchfahrt (und freier Überflug) nur als *Ausnahme* von der küstenstaatlichen Souveränität erlaubt sein sollen.

Die Großmächte und die Schifffahrtsnationen werden hier, wenn es an die Gewichtung der einzelnen Teile der Gesamtkonvention geht, mit Nachdruck eine Terminologie durchzusetzen haben, die eine weitgehende Aufrechterhaltung von Rechten der Hohen See beinhalten muß. Es besteht sonst die Gefahr, daß durch schleichende Rechtsetzung ein international praktikabler Status der Wirtschaftszone ausgehöhlt wird und ein Küstenmeercharakter dieser großen Meeresteile droht.

formuliert, das nahezu sofort Eingang in die Seerechtsdebatten fand und als „Wirtschaftszone“ mit Sicherheit Bestandteil des neuen Seerechts sein wird.

Die Prinzipien des formal noch geltenden Seevölkerrechts sind in fünf Konventionen niedergelegt, die von der 1. Seerechtskonferenz (1958) erarbeitet wurden. Es sind dies die Konventionen über

- das Küstenmeer und die Anschließzone
- die Hohe See
- den Festlandsockel
- die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See
- die obligatorische Beilegung von Streitigkeiten.

Die zur unbestrittenen Verbindlichkeit notwendige weltweite Anerkennung haben diese Konventionen gleichwohl nicht gefunden. Daran vermochte auch eine 2. VN-Seerechtskonferenz (1960) weder sachlich noch politisch etwas zu ändern.

Die ausgearbeiteten Übereinkommen folgten zwar dem Grundsatz der Zweiteilung des Meeresraumes — in einen schmalen küstennahen Bereich, der der Souveränität des angrenzenden Küstenstaates untersteht, und den küstenfernen, keiner staatlichen Souveränität unterworfenen Bereich, der allen Staaten zur freien Nutzung offensteht — schränkten ihn freilich gleichzeitig in vielfacher Hinsicht ein. So konnte z. B. in der Frage der Breite des Küstenmeeres keine Einigung erzielt werden. Ein Kompromißvorschlag, der ein 6-sm-Küstenmeer und eine anschließende Fischereizone von ebenfalls 6-sm-Breite unter Wahrung bisher ausgeübter Fischereirechte während einer Übergangszeit vorsah, erreichte nicht die erforderliche Mehrheit. Zudem war es nicht möglich, die Breite der Anschließzone (Art. 24 des „Übereinkommens über das Küstenmeer und die Anschließzone), in der dem Küstenstaat bestimmte polizeiliche Befugnisse zustehen sollten, festzulegen, und das Küstenmeer klar von der Hohen See abzugrenzen.

Eine weitere Einschränkung des Grundsatzes der Zweiteilung des Meeresraumes in Küstenmeer und Hohe See erfolgte dadurch, daß jede Nutzung verboten wurde, die andere Nutzer beeinträchtigen oder die marine Umwelt schädigen konnte. Hierdurch sollte eine konfliktlose Nutzung der Hohen See gewährleistet werden. Zum anderen erkannte man schon damals die Gefahren eines weltweiten Raubbaues an den Ressourcen der Meere und sah Maßnahmen über die Fischerei und die Erhaltung des biologischen Gleichgewichts in der Wassersäule vor. Auch hier wurden dem Küstenstaat Vorrechte zugestanden, die es ihm erlauben sollten, in den an sein Küstenmeer grenzenden Teilen der Hohen See einseitig Schutzmaßnahmen zu treffen, sofern einvernehmliche Regelungen unter den in diesen Gewässern fischenden Staaten nicht zustande kämen.

Eine weitere Durchbrechung des Grundsatzes der Zweiteilung des Meeresraumes enthält die Festlandssockel-Konvention. Präsident Truman hatte 1945 den Anspruch auf den Festlandssockel außerhalb des Küstenmeeres mit dem Hinweis begründet, dieser müsse als natürliche Fortsetzung der Landmasse des Küstenstaates betrachtet werden und begründe dessen funktional begrenzte Hoheit für die Ausbeutung der in ihm lagernden Rohstoffe. Mit der weltweiten Aneignung dieses Prinzips reduzierte sich jedoch nochmals der Grundsatz der Nutzungsfreiheit der Hohen See, in dem der Meeresboden, der bisher der freien Nutzung durch alle Staaten offenstand, um den jeweils beanspruchten Festlandssockel geschmälert wird.

Da man 1958 noch davon ausging, daß es im 20. Jahrhundert nicht möglich sein werde, den Meeresboden in Tiefen über 200 m wirtschaftlich zu nutzen und eine Einigung unter den Konferenzteilnehmern nicht zu erzielen war, wurde in der Festlandssockel-Konvention der Begriff „Festlandssockel“ nicht eindeutig genug beschrieben. Die Definition als „Meeresgrund und Meeresuntergrund der an die Küsten grenzenden Unterwasserzonen außerhalb des Küstenmeeres bis zu einer Tiefe von 200 m oder darüber hinaus, soweit die Tiefe des darüber befindlichen Wassers die Ausbeutung der natürlichen Reichtümer dieser Zonen gestattet“, blieb unbestimmt.

Die beiden Seerechtskonferenzen von 1958 und 1960 bestätigten zwar noch einmal den hergebrachten Grundsatz der Freiheit der Meere, doch enthielten die verschiedenen Konventionen schon einen Großteil der Probleme, die seit Jahren das herkömmliche Seerecht in Frage stellen. So überrascht es nicht, daß

weit weniger als die Hälfte der damaligen VN-Mitglieder die Genfer Konventionen von 1958 und 1960 ratifiziert haben. So ist es fast logisch, daß kaum eine der jungen, eben aus der kolonialen Vormundschaft entlassenen Nationen die Notwendigkeit sah, eine Freiheit der Meere zu akzeptieren, die den industrialisierten, in großem Stil fernfischenden und Handel treibenden oder große Kriegsflotten auf den Weltmeeren unterhaltenden Mächten allein zugute zu kommen schien.

Doch nicht die Unzufriedenheit mit dem alten Seerecht, das den politischen, strategischen, ökologischen und den Notwendigkeiten des Seeverkehrs einer sich schnell ändernden Welt nicht mehr Rechnung trug, sondern die Initiative eines einzelnen war es, die eine Umwälzung des überkommenen Seerechts einleitete: Arvid Pardo, VN-Botschafter des Inselstaates Malta, schlug auf der 22. Vollversammlung der Vereinten Nationen im August 1967 eine „Erklärung und Vertrag, betreffend die Reservierung des Meeresgrundes und Ozeanbodens unter den Gewässern außerhalb der gegenwärtigen nationalen Jurisdiktion für ausschließlich friedliche Zwecke und die Nutzung ihrer Naturschätze im Interesse der Menschheit“ vor. Pardo führte aus, daß Meeresgrund und Ozeanboden, die $\frac{5}{7}$ -der-Erdoberfläche ausmachen, die einzigen „Gebiete auf unserem Planeten“ seien, die noch „nicht für nationale Zwecke angeeignet worden sind“ und forderte, der küstenferne Meeresboden dürfe weder nationaler Aneignung noch militärischem Gebrauch offenstehen oder anders als im Interesse der gesamten Menschheit genutzt werden. Er solle als „gemeinsames Erbe der Menschheit“ internationaler Treuhandschaft unterstellt, Gewinne aus einer Ausbeutung sollten für die Entwicklungsförderung armer Länder verwandt werden.

Diese Initiative führte nur zu langsamen, prozeduralen Fortschritten, deren bedeutendste die Institutionalisierung eines Ständigen Meeresbodenausschusses war. 1971 wurde von den Supermächten mit dem Meeresbodensperrvertrag die Meeresbodenabrüstung, eine Kernfrage der Meeresbodenproblematik, „abgekoppelt“.

1969 leitete wiederum Malta eine Wende der Beratungen mit einem Resolutionsentwurf ein, der die Ausweitung des Beratungsgegenstandes auf das gesamte Meeresvölkerrecht forderte und im Dezember 1970 zu dem mit überwältigender Mehrheit angenommenen Beschluß führte, für 1973 eine Seerechtskonferenz einzuberufen. Diese Konferenz sollte sich zwar auch mit den Gegenständen der beiden Genfer Vörläuferkonferenzen befassen, doch sollte

ihr Hauptthema eine internationale Nutzungsordnung für den küstenfernen Meeresboden sein. Von ihr erhoffte man, sie werde eine Übereinkunft über die anderen auszuhandelnden Fragen erleichtern. Noch am selben Tag erging eine Prinzipienklärung, die den Meeresboden und seine Schätze zum „gemeinsamen Erbe der Menschheit“ deklarierte und einem Aneignungsverbot unterwarf.

Die Vorarbeiten des Meeresbodenausschusses, den die 25. VN-Vollversammlung beauftragt hatte, Artikelentwürfe „zur Institutionalisierung eines internationalen Regimes und einer internationalen Behörde für das Gebiet und die Schätze des Tiefseebodens und -unterbodens jenseits der Grenzen nationaler Jurisdiktion und dem breiten Spektrum der Fragen der Hohen See, des Festlandssockels, des Küstenmeeres, seiner Breite und der Frage der Meerengen, der Anschlußzone, der Fischerei und der Erhaltung der lebenden Ressourcen der Hohen See, der besonderen Rechte von Küstenstaaten, der Erhaltung der marinen

Umwelt (einschließlich der Abwehr von Umweltverschmutzung) und der wissenschaftlichen Meeresforschung“ zu erarbeiten, konnte der 28. VN-Vollversammlung nicht einen einzigen Konventionsentwurf, dafür aber einen 53 Artikel umfassenden Entwurf einer „VN-Konvention den Tiefseeboden und -unterboden jenseits der Grenzen nationaler Jurisdiktion“ betreffend, 70 Vertragsentwürfe, Deklarationen und Arbeitspapiere zur Küstenmeer-, Meerengen, Archipelstaaten-, Fischerei- und Wirtschaftszonenfrage sowie 26 Dokumente zur Umwelt- und Forschungsfrage unterbreiten.

Trotz dieses wenig erfolgversprechenden Beratungsstandes berief die 28. VN-Vollversammlung für 1973 die 3. VN-Seerechtskonferenz ein. Mit der Eröffnung deren erster Sitzungsperiode wurde der Meeresbodenausschuß formell aufgelöst. Seither liegt die Verantwortung für die Neuordnung des Meeresvölkerrechts bei der gesamten Staatengemeinschaft.

III. Zwischen Anspruch und Enttäuschung

Zur Arbeit und den Ergebnissen der 3. Seerechtskonferenz

Seit 1973 haben fünf Sitzungsperioden der 3. Seerechtskonferenz stattgefunden: in New York vom 3. bis 15. 12. 1973, in Caracas vom 20. 6. bis 29. 8. 1974, in Genf vom 17. 3. bis 9. 5. 1975, in New York vom 15. 3. bis 7. 5. 1976 und vom 2. 8. bis 17. 9. 1976.

Die erste Session befaßte sich ausschließlich mit Organisations- und Verfahrensfragen. Schon dabei wurde deutlich, welchen Spannungen die Verhandlungen ausgesetzt sein würden. Als Erfolg ihres geschlossenen Auftretens und ihrer gründlichen Vorbereitungen gelang es den Staaten der Dritten Welt, sich vier wesentliche Positionen zu sichern: Den Konferenzpräsidenten, der zugleich Vorsitzender des Lenkungsausschusses ist, stellte Sri Lanka; den Konferenzrapporteur Jamaika; den Vorsitzenden des Hauptausschusses (Meeresbodenregime) Kamerun; den Vorsitzenden des Hauptausschusses II (Küstenzone und Hohe See) Venezuela. Der Hauptausschuß III (Meeresumweltschutz, Meeresforschung und Technologietransfer) wird von einem Vertreter Bulgariens geleitet.

Man muß schon sehr großzügige Vorstellungen von Ausgewogenheit haben, um in einer solchen Konferenzstruktur halbwegs gleichge-

wichtige und sachorientierte Ausgangsbedingungen zu erkennen.

Der zweite Teil der 1. New Yorker Session galt den Verfahrens- und Abstimmungsregeln. Sie sehen vor, daß Beschlüsse über wichtige Angelegenheiten auf dem „Konsensweg“, d. h. durch den Zwang zum Aushandeln tragfähiger Kompromisse erzielt werden müssen. Dies entspricht der Konferenzaufgabe, Regelungen zu erarbeiten, die in ihrer Gesamtheit den Interessen aller Teilnehmerstaaten wenigstens soweit entsprechen, daß bei Abwägung aller Aspekte ein schließlich für alle Staaten akzeptabler Kompromiß erzielt werden kann.

Die zweite Session in Caracas war (mit nahezu 3000 Delegierten aus fast 140 Staaten der Erde) die bisher größte internationale Konferenz überhaupt und zeigte sichtbar die Schwierigkeiten, die mit einer umfassenden Neuordnung der Nutzungsrechte der Staaten und der Staatengemeinschaft am und im Meer verbunden sein würden.

Mit Beginn der materiellen Arbeit brachen bei fast allen Problemen und in nahezu allen Bereichen die Interessengegensätze hervor. Die Vision des „Gemeinsamen Erbes der Menschheit“, unter der die Neuordnung des Meeresvölkerrechts in Angriff genommen worden war, trat in den Hintergrund und wurde von der Neigung zur Aneignung möglichst großer

Teile des Meeresraums durch die Küstenstaaten überdeckt. Eine noch heute andauernde Entwicklung nahm ihren Anfang: Aus dem moralischen Anspruch auf das „Erbe der Menschheit“ wurde ein Streit der Erben um den größtmöglichen Anteil an der Erbmasse. Konkret erbrachte die Caracas-Session eine Einigung über die Abstimmungsmodalitäten und über die Anwendung des Konsensprinzips bei Beschlüssen über wichtige Fragen. Dem zweiten der drei Hauptausschüsse gelang mit der Formulierung von „Main Trends“ eine Zusammenstellung von Textalternativen zu 13 Themenpositionen der 3. Seerechtskonferenz. Sie waren am Ende das einzige substantielle Ergebnis dieser Sitzungsperiode.

Nach der Klärung der Positionen auf der 2. Session der Seerechtskonferenz in Caracas und der Bündelung von Varianten zu Themen des II. Ausschusses im Arbeitspapier „Main Trends“ kam es auch in Genf nicht zu Verhandlungen im Gesamtrahmen der Seerechtskonferenz, sondern nur zu solchen innerhalb der Interessengruppen, die die Verhandlungen innerhalb der Konferenzstruktur überlagerten. Es stellte daher einen beachtlichen Fortschritt dar, daß aufgrund eines im Konsenswege ergangenen Konferenzmandats die Vorsitzenden der drei Hauptausschüsse unter persönlicher Verantwortung variantenfreie Arbeitstexte ihrer Ausschußgegenstände als Grundlage für künftige Verhandlungen gegen Ende der Genfer Session zusammenstellten.

Dieser „Informal Single Negotiating Text“ (ISNT) sollte keine Delegation binden; Streichungs-, Zusatz- und Abänderungsanträge sollten jederzeit möglich sein. Ungeachtet dessen mußten diese Texte als Verhandlungsgrundlage große Bedeutung erlangen, da ihnen die Funktion der sonst üblicherweise bei Kodifikationskonferenzen vorliegenden Konventionsentwürfe zufiel. Damit wuchs den Vorsitzenden der Hauptausschüsse großes persönliches Gewicht und erheblicher Einfluß auf die Gestaltung einer künftigen Konvention zu, da ihre Vorlagen erhebliche faktische Gestaltungswirkungen nach sich ziehen mußten, die durch die Immobilität der Konferenzstruktur noch vergrößert wurde.

Die vierte Sitzungsperiode in New York diskutierte während ihrer gesamten Dauer in informellen Sitzungen der Hauptausschüsse den „ISNT“. Den Delegationen stand einzeln oder gruppenweise die Möglichkeit offen, Abänderungsvorschläge zu den einzelnen Artikeln einzubringen, ohne daß sie sich dadurch an den Inhalt des „ISNT“ oder die eingebrachten Abänderungsvorschläge banden. Aufgrund ihrer

Bewertung und Gewichtung dieser Diskussion arbeiteten die Vorsitzenden der Ausschüsse I, II und III einen revidierten Text aus, den „Revised Single Negotiating Text“ (RSNT). Er ist formal ebensowenig bindend wie der ISNT, bezieht jedoch eine Abwägung von zustimmenden und ablehnenden Voten durch die Ausschußvorsitzenden ein und bedeutet dadurch eine weitere Verfestigung und Vorentscheidung der Konferenzmaterien.

Entgegen allen Erwartungen, die nach Fertigstellung des RSNT in die 5. Session in New York gesetzt wurden, gelang es dieser nicht, einen Konventionsentwurf zu erarbeiten. Dennoch wäre es verfehlt, aus dem scheinbaren Stillstand der Verhandlungen einen Rückschritt abzuleiten. Die Ausschüsse II und III vermochten in wichtigen Konferenzmaterien Grundlagen für einen Konsens zu erarbeiten. Im Ausschuß I konnte dafür weder Übereinstimmung zu einem allgemeinen Konzept des Meeresbodenregimes noch zu einzelnen Artikelentwürfen erzielt werden, da weder die am Meeresbergbau interessierten Industriestaaten noch die in der Gruppe 77 organisierte Dritte Welt zum Nachgeben bereit war. Dafür sind klarer als je zuvor die konträren Positionen einander gegenübergestellt und die Notwendigkeit politischer Lösungen erkannt worden. Aus diesem Grunde ist man übereingekommen, in zahlreichen informellen und intersessionalen Runden die bevorstehenden Sitzungen und das Terrain für Kompromisse vorzubereiten. Um diese herbeizuführen, wird es noch vieler multi- und bilateraler Kontakte und Gespräche der Hauptindustrieländer mit den Entwicklungsländern bedürfen.

Das langsame Vorankommen der Seerechtskonferenz während der bisherigen Sitzungsperioden darf nicht dazu führen, Kontroversen über- und bisher erzielte Ergebnisse unterzubewerten. Auch die 5. Session hat zu einer Konsolidierung der Texte beigetragen und deren grundlegende Bedeutung für eine künftige Konvention vermehrt. Für Fachleute ist es unstrittig, daß sich eine solche Konvention schließlich durch ihre bloße Annahme harmonisierend und dämpfend auf die Praxis der Staaten auswirken wird, auch wenn die nationalen Ratifikationsverfahren erst Jahre danach abgeschlossen sein werden.

Man muß sich immer wieder vor Augen halten, was es bedeutet, Regelungen zu finden, die — bei Abwägung aller positiven und negativen Aspekte — die legitimen Interessen aller beteiligten Staaten soweit befriedigen, daß ein für alle annehmbarer, tragfähiger und dauer-

hafter Kompromiß zustande kommt. Über 60 Staaten haben nach der 1. Seerechtskonferenz neu die internationale Bühne betreten. Sie haben erst während der Konferenzen Gelegenheit gehabt, die technologischen Fortschritte der Meeresnutzung, die drohende Ausplünderung der Fischbestände, die Notwendigkeit des Meeresumweltschutzes und ihre eigenen Sicherheitsinteressen in ihre Politik einzubeziehen.

So unterschiedliche und auch für die ferne Zukunft bedeutsame Fragen wie die Ausdehnung des Küstenmeeres, die Einrichtung von 200-

sm-Wirtschaftszonen, die Gestaltung und Erhaltung der Schifffahrtswegfreiheiten, der Meeresumweltschutz, die Meeresforschung, die Fischerei, eine internationale Nutzungsordnung für den küstenfernen Meeresboden und Verfahren internationaler Streitschlichtung können nicht sofort zu Ergebnissen gelangen. Auch die vielfältigen Interessengruppen (Küstenstaaten, Binnen- und geographisch benachteiligte Staaten, Schifffahrts- und Meeresforschungsstaaten) haben Jahre benötigt, um zu einem Gruppenkonsens zu gelangen und schließlich in Intergruppengesprächen zu Kompromissen zu finden.

IV. Das neue Seerecht

Position und Forderungen der Bundesrepublik Deutschland

In einer Entschließung der Koalitionsfraktionen von SPD und FDP anlässlich der Seerechtsdebatte des Deutschen Bundestages am 2. Juli 1976 wurden Prioritäten und Forderungen der Bundesrepublik Deutschland noch einmal zusammengefaßt. Es sind:

1. Freier, rechtlich geordneter und nicht diskriminierter Zugang zu den Meeresbodenressourcen jenseits nationaler Jurisdiktion;
2. ungehinderter Seeverkehr;
3. Sicherung unserer Eiweißversorgung aus dem Meer sowie des Einsatzes und der Weiterentwicklung unserer Fischereitechnologie;
4. internationale Regelung des Meeresumweltschutzes unter Ausschluß von Mißbrauchsmöglichkeiten;
5. Betätigungsmöglichkeiten für unsere wissenschaftliche Meeresforschung.

Punkt 1 dieses Prioritätenkatalogs der Konferenz ist das Kernproblem der Verhandlungen überhaupt. Die Entwicklungsländer, vertreten durch die „Gruppe der 77“, die rein rechnerisch über eine Zweidrittelmehrheit der Konferenz verfügen, wünschen ein Ausbeutungsmonopol einer VN-Meeresbodenbehörde bei obligatorischem Technologie-, Ausbildungs- und Kapitaltransfer durch die Industriestaaten — wenn möglich zum Nulltarif. Diese Forderung ist unerfüllbar und hat keine Chance, in eine Konvention einzugehen. Fast alle Industrienationen, auch die des Ostblocks, weisen solche Maximalforderungen als unrealistisch zurück und darauf hin, daß man sie nicht nötigen könne, ihre marinen Technologien, Kapital und

Spezialisten einzubringen, während die Entwicklungsländer ohne eigenes Zutun den Gewinn für sich in Anspruch nehmen wollen.

Die Industrieländer fordern überdies eine abschließende Liste klar definierter Abbauvorsatzungen, um einer künftigen Meeresbodenbehörde kein freies und möglicherweise diskriminierendes Ermessen zu wachsen zu lassen. Gesicherter Zugang und Investitionssicherheiten sind angesichts der immensen Abbaukosten (für die Erschließung eines Manganknollenfeldes rechnet man mit Kosten von 1—2 Mrd. DM) nach ihrer Meinung unerläßliche Voraussetzungen.

Der frühere US-Außenminister Kissinger hat auf der vergangenen Konferenz möglicherweise die Richtung einer Kompromißregelung gewiesen, indem er Vorschläge zu einem „Parallelsystem“, d. h. Abbautätigkeit einer VN-Behörde neben der Abbautätigkeit von Staaten und Unternehmen am Tiefseeboden, erläuterte. Er schlug vor, das Abbauunternehmen der Meeresbodenbehörde („Enterprise“) möglichst bald funktionsfähig zu machen und das dafür erforderliche Instrumentarium rasch zu schaffen. Seine Absicht dürfte gewesen sein, die Entwicklungsländer dadurch zur Annahme eines Parallelsystems zu bewegen, daß das „Enterprise“ möglichst zeitgleich mit den Industrieländern zum Abbau der Tiefseebodenmineralien befähigt wird.

Die Vereinigten Staaten haben im übrigen immer wieder erklärt, daß sie nicht endlos darauf warten werden, mit dem Tiefseebodenbergbau zu beginnen. Diese Mahnung ist ernst zu nehmen. Viel Kapital ist bereits investiert, die Tiefseeboden-Industrie steht „Schaufel bei Fuß“. Die Dritte Welt weiß dies. Sie wird ihre bisherigen Konferenzserfolge letztlich nicht aufs Spiel setzen wollen, denn neben den großen

Festlandsockel (= Kontinentalschelf)

Nach einer 1969 vom internationalen Gerichtshof entwickelten Theorie ist der Festlandsockel die „natürliche Fortsetzung“ des nationalen Territoriums unter dem Meer. Schon die Genfer Konvention von 1958 hatte das ausschließliche Recht den Küstenstaaten, den vor ihrer Küste liegenden Kontinentalschelf auszubeuten, anerkannt. Diese Regelung wird erhalten bleiben, strittig ist die äußere Begrenzung des nationalen Festlandsockels, da hiervon auch die Abgrenzung des internationalen Meeresbodens betroffen wird.

Die Schwierigkeit besteht darin, eine Definition zu finden, die weltweit auf die unterschiedlichen Meeresbodengestaltungen anwendbar ist. Der Kontinentalschelf besteht in der Regel aus drei Teilen: Einer die kontinentale Masse fortsetzenden Platte, dem Kontinentalabhang (einem kurzen, steil abfallenden Teil) und einer oft weit in den Tiefseeboden sanft absteigenden Schräge. Versuchsbohrungen haben ergeben, daß der Kontinentalabhang und die anschließenden Teile Kohlenwasserstoffe enthalten, deren Ausbeutung möglich werden kann. (Kommerzielle Bohrtiefen reichen z. Z. bis 800 m, die Fördertechnologien sind einsetzbar bis 400 m. Man rechnet damit, schon 1980 Bohrungen bis 2000 m, 1985 bis 2500 m Tiefe niederbringen zu können.) Daher versuchen die Staaten mit ausgedehnten Kontinentalschelfs (z. B. Kanada: bis 600 sm), diese Meeres- teile für sich zu sichern. In der Frage der Außenbegrenzung stoßen die Festlandsockel- staaten sich jedoch an der Formel vom „gemeinsamen Erbe der Menschheit“, da jede Expansion des Festlandsockels den internationalen Tiefseeboden in seiner Ausdehnung schmälern muß. So haben die Festlandsockelstaaten schon frühzeitig eine Kompromiß- formel eingebracht, derzufolge ein Teil der Erträge aus dem Festlandsockel jenseits der 200-sm-Grenze den Entwicklungsländern zufließen soll (Revenue sharing). Ungelöst ist noch, auf welcher Basis die abzuführenden Erträge berechnet werden sollen (Produktions- wert oder Unternehmensgewinn.)

Die Bundesrepublik Deutschland hatte lange in der Frage der Außenbegrenzung des Festlandsockels Festlegungen vermieden, sich aber schließlich, auch um die Forderungen der EG-Partner Irland und Großbritannien zu unterstützen, für eine Ausdehnung der küstenstaatlichen Festlandsockelrechte jenseits von 200 sm durch den äußeren Festland- sockelrand entschieden. Sie erwartet im Gegenzug, daß sie über das Niederlassungsrecht in der EG an der Ausbeutung der Vorkommen im Kontinentalschelf von EG-Partnern tätig werden kann.

nationalen US-Konzernen gibt es eine Anzahl internationaler Konsortien, die einem einseitigen Vorgehen der USA aus Selbsterhaltungstriebe folgen müßten. Auch die Bundesrepublik würde ihre Meeresbodeninteressen dann, notfalls im Huckepack-Verfahren, geltend machen müssen, etwa über ein US-kanadisch-japanisch-deutsches Konsortium, dem sie seit Jahren angehört.

Für die Bundesrepublik Deutschland und ihre weltweiten Handels- und Wirtschaftsinteressen ist die Aufrechterhaltung einer freien und ungehinderten Schifffahrt auf den Weltmeeren ein unverzichtbarer Bestandteil des internationalen Seerechts. Nach dem gegenwärtigen Verhandlungsstand kann damit gerechnet werden, daß die neue Seerechtskonvention die bisher für die Schifffahrt geltenden Regeln nicht einschneidend verändern wird. Ungehindertes Seeverkehr in Küstenmeer und Wirtschaftszonen hat gute Aussichten im Sinne einer modifizierten und nach internationalen Regeln geordneten Schifffahrtswelt. Hier ist die Einsicht vieler Staaten gewachsen, die selbst an der Schwelle zur Schifffahrtsnation stehen, daß Einschränkungen der Schifffahrtswelt Störungen des Weltseeverkehrs und damit des Welthandels nach sich ziehen müßten.

Die wichtigen Fragen der freien und ungehinderten Durchfahrt durch Meerengen, des Rechtscharakters der Wirtschaftszone und die Ausdehnung der Ressourcen-Jurisdiktion der Küstenstaaten auf den Festlandsockel auch über 200 sm hinaus stehen vor einer Regelung, die zwar die Rechte des Küstenstaates beträchtlich erweitert, Dritte aber nur zumutbar belastet. Dennoch muß der Besorgnis Rechnung getragen werden, daß Küstenstaaten, sei es aus Furcht vor Schädigung ihrer marinen Umwelt oder zum Schutz ihrer Sicherheits- oder Wirtschaftsinteressen, die ihnen in einer künftigen Konvention zuerkannten Rechte und Befugnisse zu Lasten der internationalen Schifffahrt interpretieren und anwenden könnten. Daher muß der Definition und Eingrenzung der küstenstaatlichen Rechte und Befugnisse bei der Formulierung der Konventionsbestimmungen auch weiterhin besondere Aufmerksamkeit zugewandt werden.

Das schwierige, aber bei beiderseitigem guten Willen lösbare Problem einer gerechten Abwägung zwischen den legitimen Interessen des Küstenstaates einerseits und den Bedürfnissen der internationalen Schifffahrt andererseits wird zusätzlich dadurch belastet, daß die Schifffahrtswelt grundsätzlich auch für Kriegsschiffe

gilt. Hier haben viele Staaten — im Gegensatz zu den strategischen Interessen der großen Seemächte — den Wunsch, fremde Kriegsschiffe von ihren Küsten fernzuhalten. Die Supermächte USA und UdSSR haben freilich schon zu Beginn der Konferenz gemeinsam deutlich gemacht, daß für sie eine Beschränkung ihrer militärischen Aktivitäten zur See die Annahme einer Seerechtskonvention unmöglich machen würde.

Was die Hochseefischerei angeht, so droht der Bundesrepublik (de jure) die Behinderung des Zugangs zu vielen traditionellen Fanggründen. Die Neuverteilung der Fischbestände der Weltmeere, die in den Wirtschaftszonen die Fischerei in diesen Meeresteilen praktisch der alleinigen Verfügung durch den jeweiligen Küstenstaat unterstellt, trifft die Bundesrepublik, die wie andere Fernfischereistaaten (Sowjetunion, Japan, Polen, DDR) den größten Teil ihrer Fänge aus Fischgründen vor anderen Küsten bezieht, besonders hart, weil sie vor der eigenen Küste keinen Ersatz für die künftig dem Küstenstaat zur vorrangigen Ausbeutung zufallenden Fischgründe finden kann.

Mit Sicherheit werden die Beratungen über die Ausgestaltung eines „EG-Meeres“ (einer gemeinsamen Wirtschaftszone der Mitgliedstaaten der EG) Zeit erfordern und der Gemeinschaft harte Belastungsproben auferlegen. Viele Küsten- und Binnenstaaten blicken dennoch erwartungsvoll auf die Bemühungen der Europäischen Gemeinschaft und erhoffen von

ihr ein Modell für die Zusammenarbeit in regionalen Wirtschaftszonen.

Die Bundesrepublik Deutschland besitzt mit ihren Fangtechnologien und ihrer modernen Trawler- und Frosterflotte ein Kapital, das es nicht nur innerhalb der EG, durch Verhandlungen der EG mit Drittstaaten und bilateral zu erhalten gilt, sondern das auch, z. B. für die Eiweißversorgung der Dritten Welt, eingesetzt werden könnte.

Auch in der Meeresforschung scheinen die Bestimmungen de jure einschneidender, als sie sich faktisch auswirken werden. Die Konferenz hat die Unterscheidung zwischen einer genehmigungsfreien Grundlagenforschung in der Wirtschaftszone und einer genehmigungspflichtigen Ressourcen-Forschung fallengelassen und strebt an, alle Vorhaben der Meeresforschung einer, allerdings qualifizierten, Zustimmungsregelung zu unterstellen.

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach dem Stand ihrer Meeresforschung und ihrer Meerestechnologien nach den USA in der Welt führend. Ein Gesamtprogramm Meeresforschung und Meerestechnik der Bundesregierung für den Zeitraum 1976—80 in Höhe von 1 Mrd. DM unterstreicht die Absicht, diesen Leistungsstandard zu halten und — wenn möglich — noch zu steigern. Hier verfügt die Bundesrepublik Deutschland über ein Trumpf-As beim Seerechtspoker, das sie ohne Zaudern einsetzen wird in Wahrung ihrer vitalen Interessen.

V. Probleme, Frontstellungen — und kein Ende?

Die Absicht, das internationale Seerecht zusammenzufassen und zu erneuern, ist ein ebenso ehrgeiziges wie drängendes Vorhaben. Es ist ermutigend, daß — bei aller Unterschiedlichkeit der politischen Standpunkte — während keiner der bisherigen fünf Sitzungsperioden der 3. Seerechtskonferenz auch nur der Eindruck von Obstruktion aufgekommen ist. Selbst da, wo während der 5. Session als sicher ausgehandelt geltende Ergebnisse der 4. Session wieder in Frage gestellt wurden, hatte das andere Gründe. Unzweifelhaft machten und machen vor allem die Staaten der Dritten Welt einen Lernprozeß durch, der, wenn er auch mit Zeitverlusten verbunden ist, am Ende hilfreich sein könnte. Die wachsende Einsicht in Quantität und Qualität der Probleme und ihrer Lösungsmöglichkeiten haben manchen heilsamen Schock ausgelöst.

Gleichwohl gibt es keinen Zweifel daran, daß die Erfolgsaussichten der Konferenz eng verknüpft sind mit der weiteren Entwicklung der derzeitigen weltpolitischen Machtfragen. Entspannung — oder jedenfalls Entkrampfung — zwischen Ost und West haben die Chancen der Konferenz verbessert, ohne daß deshalb schon der Schluß zulässig wäre, daß nun ein Klima ausschließlich sachorientierter Verhandlungen gegeben sei. Da überdies der Nord-Süd-Konflikt mit der Diskussion um eine neue Weltwirtschaftsordnung ein bisher nicht erreichtes Maß politischen Gewichts gewonnen hat, wobei diese weltweiten Auseinandersetzungen sich vielfach berühren, überlagern oder sogar bedingen, ist es auch deshalb unrealistisch, an einen schnellen Fortschritt oder gar Abschluß der Konferenz zu denken.

Streitregelung

Der Übergang vom herkömmlichen Völkerrecht zu dem neuen Recht wird sich nicht reibungslos vollziehen. Durch die Einrichtung von 200-sm-Wirtschaftszonen werden zahlreiche Länder in Meeresteilen, die bisher als Hohe See allen Staaten offenstanden, aneinanderstoßen, so daß mit Abgrenzungsstreitigkeiten zu rechnen ist. Unklare Regelungen in der Seerechtskonvention, auf die man sich nur im Wege des Kompromisses wird einigen können und die deshalb nicht eindeutig sein werden, können von den interessierten Staaten unterschiedlich ausgelegt werden.

Die Mehrzahl der Entwicklungsländer, aber auch Industriestaaten und wichtige Ostblockstaaten, lehnen eine obligatorische gerichtliche Streitregelung teils von vornherein als Eingriff in ihre Souveränität, teils besonders für das Küstenmeer, die Wirtschaftszone und den Festlandssockel als vorgeblich unvereinbar mit den Rechten ab, die die Küstenstaaten in diesen Bereichen erhalten sollen.

Die Bundesrepublik Deutschland tritt für eine durchgängige, obligatorische gerichtliche Streitregelung ein, die alle Teile der Seerechtskonvention umfassen und einen integrierenden Bestandteil der Konvention bilden soll. Die Verpflichtung der Küstenstaaten, sich generell auch hinsichtlich der Ausübung ihrer Zuständigkeit in der Wirtschaftszone der Streitregelung zu unterwerfen, betrachtet sie als Gegenleistung für die grundsätzliche Bereitschaft, den Küstenstaaten Ressourcenrechte in der Wirtschaftszone zuzuerkennen.

Die Tatsachen mahnen zur Geduld, ohne daß sich damit etwas an der grundsätzlichen Notwendigkeit ändert, zu einer Neuordnung des Meeres-Völkerrechts zu kommen. Mit Unterschiedenheit muß der gelegentlich vertretenen Meinung widersprochen werden, daß ein Scheitern der Seerechtskonferenz das bisher geltende Meeres-Völkerrecht fortbestehen ließe. Formalrechtlich mag diese Argumentation zutreffend sein, in der Praxis hätte dieser Irrtum, wenn er zur Politik würde, eine geradezu selbstzerstörerische Dimension. Schon heute steht beispielsweise fest, ohne daß ein einziges abschließendes Ergebnis der Konferenz vorliegt, daß es zu einer allseits beanspruchten und damit auch anerkannten 200-Seemeilen-Wirtschaftszone kommen wird. Das gleiche gilt für die 12-Meilen-Zone der nationalen Küstengewässer, die die jahrhundertalte 3-Meilen-Zone ablöst.

Eine Umverteilung oder Erschließung der Reichtümer des Meeres ist nicht zu trennen von der historischen Erfahrung, die bei der Nutzung und Verteilung der terrestrischen Reichtümer gemacht wurden. In dieser Frage spielen deshalb nicht zufällig auch ideologische Frontstellungen eine wichtige Rolle beim Fortgang der Konferenz. Das Verhältnis der Delegationen aus den beiden deutschen Staaten ist bisher durch ein beachtliches Maß sachlicher Kooperation gekennzeichnet, die aus vielfältiger Übereinstimmung der Interessen und absehbaren Folgewirkungen herrührt.

Darüber hinaus spielen regionale Zusammenschlüsse eine wesentliche Rolle. Ein wichtiges Beispiel dafür könnte die europäische Gemeinschaft werden. Ihre Position, bisher bestenfalls durch vertrauensvolle Konsultation gekenn-

zeichnet, scheint nunmehr auf den einzig aussichtsreichen Weg der Gemeinsamkeit — wenigstens in der Frage der Fischerei und der Sicherung der Fanggründe — auszugehen. Allerdings läßt sich auch hier nicht übersehen, daß handfeste nationale Interessengegensätze die Position der Europäischen Gemeinschaft negativ beeinflussen könnten. Es wäre den Steuerzahlern der Bundesrepublik Deutschland, die auch Wähler sind, gewiß nicht klarzumachen, warum die Bundesrepublik Deutschland, die inzwischen über den — neben den USA — höchsten technologischen Standard auf allen Gebieten der Meeresbodentechnik und ihrer Anwendung verfügt, dieses Wissen an andere weitergeben sollte ohne dafür ihrerseits, etwa im Bereich der Fischerei oder bei der Offshore-Rohstoffgewinnung, angemessen beteiligt zu werden.

Wir werden uns darauf einzustellen haben, daß am Ende der Seerechtskonferenz der Abschied von einem schönen Traum stehen wird, der Abschied von der „Freiheit der Meere“. Diese Freiheit, die ohnehin immer — wie so viele Freiheiten dieser Welt — nur denen zu Gebote stand, die über die Macht und die Mittel verfügten, sie in Anspruch zu nehmen, wird bestenfalls in einer eingeschränkten Form großzügiger Zugeständnisse und teuer erkaufte Gegenleistungen erhalten bleiben.

Diejenigen Staaten, die durch ihr Kapital und ihre Technologien den Meeresbodenbergbau erst ermöglichen, müssen auf Wirtschaftlichkeit, Rechts- und Investitionssicherheit bestehen. Am Ende bietet wohl nur ein marktwirtschaftliches Kooperationsmodell, das auf dem Prinzip internationaler „Sozialbindung“ und Solidarität beruht, Aussicht auf Erfolg.

Grenzen des Wachstums?

Gegenstimmen zu den Untergangsprognosen

Der folgende Beitrag ist vom Autor als Ansatz zum Aufbau einer umfassenderen Gegenposition in der derzeit wieder heftig geführten Debatte zur Wachstumsproblematik gedacht. Die Redaktion greift diese Anregung auf und stellt hiermit die Thesen des Verfassers zur Diskussion.

Forresters Weltmodell und die beiden Berichte an den Club von Rom haben ihre These von den „Grenzen des Wachstums“ in den Mittelpunkt einer die ganze Welt erfassenden Diskussion gerückt. Eine nicht mehr übersehbare und ständig zunehmende Zahl von Wissenschaftlern und Publizisten ist in ihre Fußstapfen getreten, hat ihre Theorien aufgegriffen und variiert. John Maddox faßte sie samt und sonders unter dem Begriff der Weltuntergangspropheten zusammen.

Unter denen, die der Weltuntergangsprophezie einen optimistischen Zukunftsglauben entgegenstellen, steht er in der vordersten Linie¹⁾. Der Legionenzahl von Naturwissenschaftlern, Philosophen und Politikern, die verkünden, daß die Selbstvernichtung der Menschheit nahe bevorstehe, tritt er mit scharfen Waffen, mit Ironie, aber auch gründlicher Sachkunde gegenüber. Den „Unheilspredigten der letzten Tage“, wie er seine Widersacher nennt, und ihrer „Kassandraliteratur“ hält er entgegen, daß sie nicht nur in ihrer Argumentation bis zur Unsachlichkeit übertreiben, sondern auch, daß sie die Abwehrkräfte lähmen und entmutigen, statt sie gegen wirkliche oder vermeintliche Gefahren zu mobilisieren.

Er billigt ihnen zu, daß sie vielschichtige und interessante Fragen aufgeworfen haben, auch, daß sie sich um Auswege bemühen, „aber leider in einer Haltung, die an Zweckpessimismus

grenzt. Zu oft wird die Wirklichkeit stark vergrößert oder völlig außer acht gelassen. Ein großer Teil dieser düsteren Vorahnungen über unsere Zukunft dürfte deshalb genau das Gegenteil von dem erreichen, was seine Urheber beabsichtigt hatten. Anstatt die Menschheit aufzuklären, zerstört man damit ihre Fähigkeit, ihren Weiterbestand selbst zu sichern. Dieses Weltuntergangssyndrom steht allen anderen Problemen, die sich die Gesellschaft selbst bereitet hat, an Gefährlichkeit kaum nach.“

Dabei ist er weit davon entfernt zu meinen, unsere Welt sei heil und in guter Ordnung.

Aber Maddox hält den Weltuntergangsprophezen vor²⁾, daß es um ihre Anliegen besser bestellt wäre, wenn sie sich mehr auf Tatsachen als auf Meinungen stützten, wenn ihre Argumente „einen besseren Sinn für geschichtliche Perspektiven, ein Gespür für Wirtschaftsfragen und weniger Gefühlsduselei“ aufwiesen.

Wer immer genötigt ist, einer schwungvollen Agitation mit nüchternen Sachargumenten und publikumswirksamen Behauptungen, mit der Darlegung des Beweisbaren und Bewiesenen, dazu noch mit dem Hinweis auf die Grenzen des Realisierbaren entgegenwirken zu müssen, befindet sich von vornherein in einer ungünstigen Defensivposition. Vor einer solchen undankbaren und unpopulären Aufgabe stehen diejenigen, die sich sowohl der beiden Seiten gemeinsamen Sache als auch sachgerechten Lösungen verpflichtet fühlen, die z. B. die Angstvorstellungen, die Rachel Carsons Alarmruf in den Herzen und den Köpfen unzähliger

Auszugsweiser Vorabdruck eines Kapitels aus dem in Kürze bei Hoffmann und Campe, Hamburg, erscheinenden Buches des Verfassers: „Die Menschheit hat noch eine Chance — Alternativen für die Welt von morgen“. Mit freundlicher Genehmigung des Verlages.

¹⁾ John Maddox, Unsere Zukunft hat Zukunft — Der jüngste Tag findet nicht statt, Stuttgart 1973.

²⁾ John Maddox, a. a. O., S. 8.

Menschen hervorgerufen hat, und die dieser Lebensangst entspringenden Therapien auf ein gesundes, auch wissenschaftlich vertretbares Maß zurückführen wollen.

In dieser Rolle befanden und befinden sich diejenigen Wissenschaftler und Praktiker, die darangingen, sich mit dem von Rachel Carson und ihrem geistigen Gefolge geforderten radikalen Verbot aller chemischen Schädlingsbekämpfungsmittel kritisch auseinanderzusetzen.

Vor allem Jamie L. Whitten, Vorsitzender des Haushaltsausschusses für Landwirtschaft im amerikanischen Repräsentantenhaus ist Rachel Carson entgegengetreten. Sein 1966 erschienenes Buch „Damit wir leben können“ ist, wie Denis Meadows' „Grenzen des Wachstums“, ein Bericht, der sich allerdings nicht an ein Gremium von Privatleuten wendet, wie es der Club von Rom ist, sondern zusammengestellt ist nach einem offiziellen Kongreßbericht; er führt „Tatsachen über die Auswirkungen von Pestiziden auf die Volksgesundheit, über ihre Anwendung, Gefahren, ihren Beitrag für das Allgemeinwohl“ auf, wobei unter Pestiziden alle Verfahren des chemischen Pflanzenschutzes und der chemischen Schädlingsbekämpfung verstanden werden. Sein Buch — oder sein Bericht — ist der erste Versuch, Rachel Carsons Behauptungen anhand von dokumentarischem Material auf ihren Tatsachengehalt zu untersuchen.

„Damit wir leben können“ ist nach den einleitenden Worten F. Beerens' „durchaus keine Darstellung eines Extremisten, der sich schützend vor die Giftverbreitung stellt, sondern das Ergebnis einer ernsten, wissenschaftlich einwandfreien Prüfung der Materie, ein Buch, das die großen Aufgaben des modernen Pflanzenschutzes und der Schädlingsbekämpfung im Dienste der Volksgesundheit realistisch in das rechte Licht rückt, aber auch die aus den Fortschritten auf diesen Gebieten entstandenen Probleme in zutreffender Weise beleuchtet.“

Jamie L. Whitten unternimmt es, in der aufgeregten Atmosphäre, die durch die Publikation des „Stummen Frühling“ ausgelöst wurde und sich zu einer regelrechten Alarmstimmung steigerte, Rachel Carsons Darstellung Punkt für Punkt zu widerlegen. Er weiß, daß er gegen halbe Wahrheiten und vorgefaßte Theorien, gegen eine aufgebrachte öffentliche Meinung, die gefühlsmäßig ihre Position bereits bezogen hat, ankämpfen muß. Er weiß auch, daß er die Meinung einer Minderheit verfechten muß. Als berufenem Agrarpolitiker sind ihm die Erfahrungen nicht erspart geblieben, die jeder machen muß, der es als seine Aufgabe betrachtet, inmitten einer modernen, d. h. großstadt-

orientierten Industriegesellschaft die ökonomischen und sozialen Interessen der Landwirtschaft zu vertreten, die Lebensrechte einer zahlenmäßig schrumpfenden und mithin für den Parteipolitiker uninteressanter werdenden Bevölkerungsgruppe zu verteidigen.

„Die Produzenten von Nahrung und Fasern“ — nämlich die Landwirte — „spielen keine prominente Rolle mehr bei den Planungen unserer gewählten Funktionäre“, schreibt er, und er wisse wohl, daß die städtisch orientierte Presse wenig bereit sei, sich mit Problemen der Landwirtschaft zu beschäftigen. Dennoch sei eine gesunde Landwirtschaft nach wie vor ein wichtiges und unentbehrliches Glied der modernen Volkswirtschaft, von dem mehr abhängt, als nur eine gesicherte Volksernährung. Daher dürfe man der Landwirtschaft, die mit immer weniger Menschen eine immer höhere Produktionsleistung erbringe, nicht Steine in den Weg legen durch Verbote unentbehrlicher Produktionsmittel, die auf unbewiesenen Behauptungen fußen.

„Wenn unsere städtische Bevölkerung kein Verständnis für die landwirtschaftlichen Probleme aufbringt“ — also auch nicht für die Notwendigkeit chemischer Hilfsstoffe —, „werden künftige Generationen hungern; unsere Nation wird einen Niedergang erleben wie in der Vergangenheit die Stadtstaaten. Letzten Endes wird der Konsument der Verlierer sein, dem die Landwirtschaft dient.“³⁾

Als Whitten daranging, „die Rolle der Pestizide“ zu verteidigen — und das sind nach deutschem Sprachgebrauch alle anorganischen Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel —, fiel es ihm nicht ein zu leugnen, daß sie giftig sind und daß sie bei falscher Anwendung die Gesundheit von Menschen und Tieren schädigen können. Aber an vielen Beispielen und immer abgesichert durch gutachtliche Feststellungen namhafter Wissenschaftler legt er dar, daß die bestehenden und laufend verfeinerten Vorschriften über Anwendung und Dosierung völlig ausreichen, um die Gefahren für die menschliche Gesundheit auszuschließen — was allerdings eine laufende und wirksame behördliche Überwachung voraussetzt. Wenn wirklich bei gebrauchsfertigen Nahrungsmitteln Restmengen — Rückstände — festgestellt worden sind, dann ist das ein Ergebnis der immer mehr verfeinerten Testverfahren. Verbesserte Untersuchungstechniken bedeuten jedoch keine vergrößerten Gefahren.

„Die Entwicklung dieser vollkommenen Nachweismethoden sollte uns aber nicht irreführen

³⁾ Jamie L. Whitten, *Damit wir leben können*, New York 1966. S. 197 ff.

oder uns veranlassen, den Gebrauch von Chemikalien einzuschränken, wo keine Beweise für schädliche Auswirkungen bei richtigem Gebrauch vorliegen“; hinzuzufügen wäre, daß der Gebrauch von wirklich schädlichen Stoffen, für die Nulltoleranzen gelten, überhaupt verboten ist.

Whitten zitiert eine Äußerung des Direktors der Abteilung Ernährung der Fakultät für Volksgesundheit der Harvarduniversität, Frederic F. Strac. Einer besorgten Hausfrau, die sich mit Lukrezia Borgia vergleicht, weil sie ihrer Familie mit jeder Mahlzeit Gift auf den Tisch setze, und ihn fragt, ob sie auf dem Wege sei, ihre Familie umzubringen, antwortet der Professor: „Trotz Fehlens von Beweisen haben viele Menschen jetzt den Eindruck, daß Pestizide unsere Nahrungsmittel verunreinigen und schädlich sind, ja wahrscheinlich tödlich wirken. Diese Kluft zwischen Tatsachen und Fantasie muß geschlossen werden, wenn wir nicht wünschen, daß große Schäden daraus entstehen, daß wir Krankheiten und Hungersnot in der Welt Vorschub leisten.“⁴⁾ Und er fährt fort: „Sind Pestizide giftig? Selbstverständlich, deshalb sind sie ja wirksam. Sie sind giftig für Insekten, Würmer, Ratten, Unkräuter und andere Schädlingseinflüsse, gegen die wir sie anwenden. Im Hinblick auf die strenge gesetzliche Reglementierung und die Toleranzbestimmungen jedoch ist die Gefahr von Pestizidenrückständen in der Nahrung für Menschen nahezu nicht existent. Sie sind gefährlich, wenn wir sie sorglos handhaben oder wenn wir sie liegen lassen, wo Kleinkinder mit diesen Dingen spielen können. Sie können volles Vertrauen zu unseren Nahrungsmitteln haben. Sie sind nicht vergiftet, wie einige Nahrungsmittelfanatiker glauben machen wollen. Sie sind nahrhaft, und die Qualität ist viel besser, als dies eine Generation zuvor der Fall war. Eßt und genießt sie.“

Voll Zorn und Ironie spricht Starc von der „verbreiteten Hysterie über landwirtschaftliche Chemikalien, die unter den Türschwellen der amerikanischen Heime durchsickert“. Das ist auch Whittens Meinung. „Der Mensch soll keine Wunder erwarten, soll nicht besorgt sein über unbedeutende Mengen von Spurenelementen, die zu identifizieren ihn seine Erfindungskraft befähigt. Er soll sich eher dafür interessieren, was von Bedeutung ist. Es zählt nicht die Kleinheit der Dimension, die gemessen werden kann, sondern der Effekt.“⁵⁾

Den im wesentlichen eingebildeten Schäden an der Volksgesundheit, den die heute zuge-

lassenen Pestiziden unter extremen Bedingungen allenfalls verursachen könnten, steht ihr kaum meßbarer Nutzen gegenüber. Ohne diese Schädlingsbekämpfungsmittel wäre eine moderne Land- und Forstwirtschaft ebensowenig wie eine gesicherte und hygienische Vorratshaltung wie auch eine Bekämpfung der Seuchen möglich, die noch bis vor wenigen Jahrzehnten Menschen und Tiere dezimiert und beispielsweise die Pontinischen Sümpfe vor den Toren Roms bis in die ersten Dezennien unseres Jahrhunderts unbewohnbar gemacht haben.

Daß die Lebenserwartung der Menschen in den hochentwickelten Industrienationen gegenüber 1900 um 20 Jahre höher liegt und jährlich um ein weiteres halbes Jahr steigt, ist, wie Whitten darlegt, mindestens zum großen Teil auf den Einsatz der chemischen Schädlingsbekämpfungsmittel zurückzuführen, die es ermöglicht haben, daß wesentlich mehr Nahrungsmittel von erheblich höherer Qualität erzeugt werden, außerdem auf die erfolgreiche Bekämpfung von Krankheiten, die durch Insekten übertragen werden. „Nun, da die Anwendung der unentbehrlichen Pestizide heftig kritisiert wird, ist es an der Zeit, die städtische, auf ihre Gesundheit sehr bedachte Bevölkerung daran zu erinnern, daß wir uns nicht erlauben können, die Hände jener 8% unserer Bevölkerung zu binden, die uns mit Nahrungsmitteln versorgen, nur weil wir Testmethoden so vervollkommen haben, daß wir Spuren von Pflanzenschutzstoffen bis in den Bereich von einem Teil Pflanzenschutzstoff zu einer Milliarde Teil Nahrungsmittel nachweisen können.“⁶⁾

Diese Auffassungen Whittens werden bestätigt durch die Erfahrungen, die aus der Bundesrepublik Deutschland vorliegen. In unserem Lande sind gesetzliche Bestimmungen erlassen worden, die auch strengen Anforderungen von seiten des Natur- und Umweltschutzes durchaus gerecht werden. Für die Rückstände von Pflanzenschutzmitteln sind Höchstmengen festgesetzt worden, die weit strenger gefaßt worden sind als entsprechende Regelungen in anderen Ländern. Und was wesentlich wichtiger ist als der Erlaß solcher Bestimmungen: sie werden beachtet.

Sorgfältige und breit angelegte Kontrollen haben selbst in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Rückständeverordnung nur ganz verschwindende Überschreitungen festgestellt — und diese in gesundheitlich unbedenklichen Dosierungen. Inzwischen sind solche unerheblichen Reste verschwunden, und jede Gesundheitsschädigung des deutschen Konsumenten

⁴⁾ Jamie L. Whitten, a. a. O., S. 104 f.

⁵⁾ Jamie L. Whitten, a. a. O., S. 204.

⁶⁾ Jamie L. Whitten, a. a. O., S. 16.

wäre ausgeschlossen, wenn in allen Ländern, die pflanzliche Nahrungsgüter — insbesondere Gartenbauerzeugnisse — exportieren, Bestimmungen von der gleichen Observanz bestünden und beachtet würden.

Gute Gesundheit bei vollen Speisekammern, das ist das Ziel neuzeitlicher Ernährungswirtschaft. Es gilt keineswegs nur für die USA, auf deren Boden der Meinungsstreit um die chemischen Bekämpfungsmittel zuerst ausgetragen worden ist und deren Bürger ohnehin zu den bestversorgten und besternährten der Welt gehören. In verstärktem Maße muß es die Landwirtschafts- und Ernährungspolitik der unterentwickelten Länder bestimmen. Die meisten von ihnen sind Agrarländer. Deren wirtschaftliche, gesellschaftliche und letzten Endes politische Stabilität hängt, auf eine kurze Formel gebracht, entscheidend davon ab, daß die Bauern dieser Länder in die Lage versetzt werden, nicht nur sich selbst zu versorgen. Darüber hinaus sollen sie nun aber auch die schnell wachsende nicht-landwirtschaftliche Bevölkerung ernähren, die in den aus dem Boden schießenden Großstädten zusammenströmt, aber nicht imstande ist, die Devisen zu erwirtschaften, die sie nötig hätte, um importierte Nahrungsgüter zu bezahlen. Ob es nun zu der viel beredeten Bevölkerungsexplosion kommt oder nicht und wenn ja, in welchen Zeiträumen und Ausmaßen: in jedem Falle muß die Landwirtschaft dieser Länder so weit entwickelt werden, daß sie mehr für den Markt, mindestens für ihren eigenen, produziert.

Wie aber soll das geschehen, wenn wir ihnen keine chemischen Düngemittel liefern können, weil diese von einigen in der Durchsetzung ihrer Auffassungen erfolgreichen Gesundheitsaposteln als gesundheitswidrig und als Störung des natürlichen Gleichgewichtes angeprangert werden? Und wie sollen sie ihre Ernten, ihre Herden, ihre Vorräte schützen, wenn wir ihnen keine Mittel an die Hand geben dürfen, mit denen sie sich der Heuschrecken, der Tsetsefliege, der Ratten erwehren könnten?

Whitten erinnert daran, daß in den Jahren 1845 bis 1849 Irland von einer Hungersnot heimgesucht wurde, daß mehr als eine Million Menschen in diesem europäischen Land buchstäblich verhungerten und daß mehr als $1\frac{1}{3}$ Millionen das Land, das sie nicht mehr ernähren konnte, fluchtartig verließen, unter ihnen die Vorfahren der Kennedys. Die Ursache dieser plötzlich hereinbrechenden Katastrophe war das Auftreten der bis dahin unbekanntes, durch ein Schadinsekt hervorgerufene Kartoffelfäule, die dieses Hauptnahrungsmittel der Iren vernichtete und das Land entvölkerte.

Dieser Schädling hat sich auch auf dem Kontinent ausgebreitet. Aber er konnte mit chemischen Mitteln praktisch vertilgt werden.

In unserem eigenen Lande gab es Ende der zwanziger Jahre genügend tüchtige und weitblickende Bauern, die meinten, mit dem Kartoffelanbau in Deutschland sei es vorbei, weil man mit dem Kartoffelkäfer, dem Colorado-käfer, nicht fertig werde. Bei seinem ersten Auftreten versuchte man, dieses gefährlichen Schädlings Herr zu werden, indem ganze Schulklassen in die Kartoffelfelder geschickt wurden, um Staude für Staude abzusuchen — ein kostspieliges, heute nicht mehr denkbare und letztlich ziemlich wirkungsloses Unterfangen. Aber als die chemische Industrie nach vielen Experimenten das geeignete Gegenmittel entdeckt hatte, waren mit einem Schlage die durch den Kartoffelkäfer heraufbeschworenen Gefahren für einen so wichtigen Teil der Volksernährung beseitigt.

Was Whitten veranlaßt, gegen Rachel Carson und für eine vernünftige, den bestehenden Erkenntnissen und Vorschriften entsprechende Anwendung chemischer Schädlingsbekämpfungsmittel zu Feld zu ziehen, ist allein die Furcht vor Folgen der Panik, die der „Stumme Frühling“ ausgelöst hat. Er will verhindern, daß die Nahrungsmittelproduktion, von deren fortlaufender Steigerung die Ernährung der Weltbevölkerung abhängt, auf Grund von unbewiesenen Behauptungen und überspitzten, dem Laien leicht eingängigen Thesen rückwärts läuft.

Whitten weiß, daß er damit einen schweren Gang antritt, und er zögert, weil er Rachel Carson wegen ihrer Leistungen sowohl als Biologin wie als Schriftstellerin Respekt entgegenbringt. Aber „obwohl man sich ungern mit einer Frau von so eindrucksvollen Fähigkeiten, die über eine so glänzende Feder verfügt, in eine Auseinandersetzung einläßt“, scheint es ihm doch angebracht, die Kräfte zu betrachten, die sie zu ihrem Alarmruf veranlaßt haben. Es ist zunächst ihre tiefe Liebe zur Natur, die sie zu Schilderungen von dichterischer Größe befähigt hat, aber auch eine romantische Stimmung, die den idyllischen Stätten ihrer Jugend nachtrauert. In einem Traumdorf, das Rousseausche Züge trägt, in unberührter ländlicher Umgebung, möchte sie die „gute, alte Zeit“ wiedererstehen lassen, wo „das Leben in Harmonie mit der Umwelt zu stehen scheint“.

Whitten ging nicht allein in die Arena. Der Ausschuß des Landwirtschaftsministeriums, dessen Vorsitzender er war, beschloß die Einsetzung einer Kommission, die die insbesondere von Rachel Carson aufgestellten Behaup-

tungen nachprüfen sollte. Zu ihren Untersuchungen zog sie eine große Zahl von Experten aller angesprochenen Fachrichtungen hinzu. Das Ergebnis faßt sie wie folgt zusammen: dem Team wurde von Wissenschaftlern und Ärzten erklärt, daß das Buch — der ‚Stumme Frühling‘ — oberflächlich wissenschaftlich ist, indem es eine Anzahl unbewiesener wissenschaftlicher Fakten anführt. Es ist jedoch unwissenschaftlich, indem es einerseits unkorrekte Schlüsse aus unzusammenhängenden Tatbeständen zieht und sich andererseits in seinen Folgerungen auf Möglichkeiten stützt, die bis jetzt zu unerprobt sind, um als aktuelle Tatsachen betrachtet werden zu können.“⁷⁾

In diesem Untersuchungsergebnis findet Whitten seine ablehnende Skepsis bestätigt. Das amerikanische Volk und darüber hinaus alle, die „Silent Spring“ so begierig gelesen haben, sollten sich vor Augen halten, daß es keine abgewogene Darstellung über das Problem der chemischen Bekämpfungsmittel beinhaltet. „Man muß wissen, daß Rachel Carsons Schlußfolgerungen von der überwiegenden Mehrheit der zur Beurteilung autorisierten Wissenschaftler und Ärzte nicht bestätigt wurden. Man muß erkennen, daß es sich um eine Polemik und nicht um eine Voraussage handelt.“⁸⁾

Damit könnten wir auch den „Stummen Frühling“, was seinen sachlichen Inhalt angeht, gestrost beiseite legen, allerdings nur, wenn überall und nicht nur in den hochentwickelten Ländern, die Grundvoraussetzung erfüllt ist, von der auch Whitten und die von ihm zitierten Wissenschaftler ausgehen, nämlich, daß alle vorgeschriebenen Vorsichtsmaßnahmen korrekt beachtet werden.

Daß die Verkündung, die Menschheit treibe dem Untergang durch Selbstvernichtung entgegen, scharfe Reaktionen auslösen würde, war zu erwarten. Solange nicht die Untergangsstimmung Allgemeingut geworden war, mußten sich Gegenstimmen zu Worte melden. Der düstere Pessimismus, den die Anhänger der Katastrophentheorien so wortreich verbreiten, hat zukunftsfrohe und zukunftsichere Gegenargumente geradezu provoziert. Er hat eine heftige wissenschaftliche Kontroverse hervorgerufen. Diese richtet sich zunächst gegen das Schema des Weltmodells, das Jay Forrester dargestellt und das andere übernommen haben, gegen die Methodik der Analyse und, wie könnte es anders sein, gegen die Ergebnisse der Prognosen, dazu gegen eine allzu oberflächliche, unrealistische und häufig auch undurchsichtige Beweisführung.

⁷⁾ Jamie L. Whitten, a. a. O., S. 125.

⁸⁾ Jamie L. Whitten, a. a. O., S. 198.

Gegenstand dieser Kritik sind nächst Rachel Carson einmal Meadows' „Grenzen des Wachstums“, sodann Mesarovic-Pestels „Menschheit am Wendepunkt“, vor allem wohl, weil sie das größte Aufsehen erregt haben.

Kritische Einwände werden zunächst gegen den Versuch erhoben, die Zukunft mit Computern und Hochrechnungen enträtseln zu wollen. Sie treffen einen wunden Punkt. Denn die Schöpfer des Weltmodells räumen selbst ein, daß es sowohl unvollständig wie besserungsbedürftig sei.

In einer selbstkritischen Betrachtung ihrer Arbeit setzen sie sich auseinander mit dem Vorwurf, daß ihr Verfahren zu technokratisch sei, daß sie die Welt und ihre Zukunft allzu statisch betrachten, daß sie nicht genügend berücksichtigen, daß der menschliche Geist nicht still steht, daß neue Entwicklungen und Erfindungen heute sich auftuende Schwierigkeiten überwinden werden, so wie es seit eh und je in der Geschichte der Menschheit immer wieder geschehen ist, wenn scheinbar unüberwindliche Hindernisse sich vor ihr auftürmten. Sie müssen sich wehren gegen die Auffassung, daß sie den Menschen, wie ein russischer Wissenschaftler es bezeichnet hat, allzu sehr als eine „biokybernetische Maschine“ sehen. Sie müssen sich entgegenhalten lassen, daß sie nur die eine Seite der denkbaren Entwicklungen sehen, nämlich die, die auf eine Weltkatastrophe zutreiben, während sie die Möglichkeit, Gegenkräfte zu mobilisieren — die auch überall in Erscheinung getreten sind —, außer acht lassen. Und das, obgleich die Menschheit doch tagtäglich beweist, daß sie beginnt, die tatsächlichen Gefahren zu begreifen, daß ihr technisches Ingenium nicht aufgehört hat zu wirken, vielmehr im Angesicht der Bedrohung unaufhörlich Entdeckungen und Erfindungen hervorbringt, die einige Jahre früher noch als Phantasiegebilde angesehen worden wären.

Ist es überhaupt mit einem Anspruch auf wissenschaftliche Gültigkeit möglich und angängig, auf Grund von heutigen Zustandsgrößen und von Veränderungsdaten, die mit Hochrechnungen ermittelt werden, ein einigermaßen verlässliches Bild darüber zu gewinnen, wie gewisse Fakten sich zu bestimmten, in weiter Zukunft liegenden Zeitpunkten darstellen werden? Heinrich Niehaus bezweifelt das⁹⁾. Die Weiterführung bekannter Entwicklungslinien über die nächsten zehn Jahre hinaus ist nach seiner Ansicht Spekulation. „Auf einem sol-

⁹⁾ Heinrich Niehaus, Wirtschaftswachstum — wieviel und wohin?, Vortrag auf der Hochschultagung der Landwirtschaftl. Fakultät Bonn, 2./3. 10. 1973.

chen Terrain bewegen sich Wissenschaftler nur ungern, weil sie aus Erfahrung wissen, wie unsicher Ausblicke in die Zukunft sind, wenn der Zeitraum mehr als zehn Jahre umfaßt." Deshalb kann er die „Grenzen des Wachstums“ und die vielen Diskussionen, die sie ausgelöst haben, nicht recht ernst nehmen. Für ihn sind sie etwas, „was man als intellektuelles Höhen-gewitter bezeichnen könnte“. Unter diesen Umständen, meint er, sei es schon ein Glück, wenn ab und zu einmal ein Blitz komme, der die Landschaft erhellt. Einen eigenen Beitrag zur Aufhellung der düsteren Umweltszenerie leistet Niehaus, indem er sich mit den Annahmen über die Grenzen des wirtschaftlichen Wachstums auseinandersetzt.

Das Weltmodell, auf das sich die Autoren der beiden Berichte an den Klub von Rom stützen, geht davon aus, daß die sozialen Größen wie die Einkommensverteilung, die Einstellung zur Familiengröße — eine Umschreibung für die angenommene Zunahme der Weltbevölkerung —, der Bedarf an materiellen Gütern, Dienstleistungen und Nahrungsmitteln sich so weiterentwickeln werden, wie in den letzten Jahrzehnten, also in der Form exponentiellen Wachstums. Wenn das aber geschieht, dann wäre, so Meadows und seine Gefolgsleute, ein Zusammenbruch des Weltsystems nicht mehr zu vermeiden. Auch hier werden die Dinge in die Zwangsjacke eines mathematisch berechenbaren Ablaufs gepreßt.

Niehaus hält ein exponentielles Wachstum über einen längeren Zeitraum überhaupt für unmöglich. Er belegt seine Ansicht mit dem geläufigen Beispiel der Zinseszinsrechnung, die dem geduldigen Sparer nach hundert Jahren goldene Berge in Aussicht stellt — sofern sich in diesen hundert Jahren nichts ereignet, was die ganze schöne Rechnung über den Haufen wirft. Nach Niehaus bedarf es weder eines Computers noch anderer komplizierter Rechnungen, um festzustellen, daß viele Wachstumsraten, die uns in einer Epoche länger anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwungs als selbstverständlich erscheinen, nicht über hundert Jahre durchgehalten werden können.

Er verweist auf die Wertschöpfung je Kopf der Erwerbstätigen. Sie ist in der Zeit der Hochkonjunktur in der Bundesrepublik jährlich um rund 4 v. H. gestiegen. Würde sich dieser Wachstumsvorgang mit der gleichen Steigerungsrate von Jahr zu Jahr fortsetzen, so würde sich bereits nach fünfzig Jahren ein Multiplikator von 719 ergeben. Die Wertschöpfung würde sich demnach auf mehr als 116 400 DM belaufen; 1970 betrug sie rund 16 000 DM. Nach hundert Jahren würde sie auf mehr als 832 000 DM angestiegen sein.

„Diese Zahlen führen, soweit sie über die nächsten fünfzig Jahre hinausgehen, ins Märchenreich. Das wird noch besonders deutlich, wenn wir sie mit den Daten aus dem letzten Jahrhundert vergleichen. In den hundert Jahren von 1870 bis 1970 nahm die Wertschöpfung pro Erwerbstätigen in der Bundesrepublik, in Kaufkraft von 1913, etwa auf das Siebenfache zu. Das entspricht einer Wachstumsrate von durchschnittlich 2 v. H.. Bei einem Wachstum von 4 v. H., wie wir es in den letzten Jahren erlebt haben, würde sich die Ver-siebenfachung schon in den nächsten fünfzig Jahren ergeben und schon einen unwahrscheinlichen Wert erreichen. Aber ein Anwachsen auf das 50fache in hundert Jahren bis 2070 ist in realen ökonomischen Größen nicht mehr vorstellbar. . . Damit haben wir unser Problem unter Einfluß aller kritischen Bemerkungen auf die Frage eingeeengt, welche Kräfte in den nächsten fünfzig Jahren die Wachstumsstruktur in den entwickelten Industrieländern drosseln werden.“¹⁰⁾

Wachstumshemmungen werden eintreten allein schon durch Produktionskostensteigerungen. Sie entstehen einmal durch die von seiten des Umweltschutzes zu erwartenden, zum Teil bereits erfolgten Auflagen, die der Reinhaltung der Luft und des Wassers, der Lärm-bekämpfung usw. dienen sollen. Die Verursachungskosten würden weitgehend vom Endverbraucher getragen werden müssen. Sie reduzieren sein Einkommen, dämpfen die Nachfrage und verlangsamen das wirtschaftliche Wachstum, sofern sie nicht durch Rationalisierungsmaßnahmen oder durch Anhebung der Realeinkommen aufgefangen werden können. Bei manchen knapper werdenden Rohstoffen wird der Rückgriff auf bisher unrentable Vorkommen erhöhte Herstellungskosten verursachen.

Dazu kommt, daß bei manchen Industrieprodukten, aber auch im Wohnungs- und Straßenbau, der durch Kriegs- und Nachkriegszeit aufgestaute Nachholbedarf inzwischen gedeckt und ein natürlicher Sättigungsgrad erreicht worden ist. Auch von daher ergibt sich eine Abschwächung der Nachfrage und damit des wirtschaftlichen Wachstums.

In der gleichen Richtung wirken die durch das Erdölembargo ausgelösten, stark erhöhten Energiegewinnungskosten. Diese und andere Faktoren, Elemente einer wahrscheinlich weltweiten Konjunkturwende, sind sämtlich in den mathematischen Reihen des Weltmodells nicht berücksichtigt worden, eben weil sie sozusagen regelwidrig, unvorhersehbar, um nicht zu sa-

¹⁰⁾ Niehaus, a. a. O.

gen schicksalhaft und daher mit dem Computer nicht erfassbar sind. Sie lassen aber erkennen, daß der Ablauf der Dinge, schon wenige Jahre nach der so viel verheißenden Konstruktion des Weltmodells, ein wesentlich anderer ist, als die diesen zugrunde liegenden Annahmen.

Die immanenten Kräfte der Geschichte wirken über die Gegenwart hinaus. Sie entziehen sich dem technisch noch so vollkommenen Versuch, die Zukunft zu entschleiern. Selbst mit den Mitteln der Elektronik kann der Mensch nicht über hundert Jahre voraussehen. Auch im Atomzeitalter sind Kräfte am Werk, die mit dem Verstand nicht registriert und reguliert werden können. Sie sorgen von selbst dafür, daß die Bäume nicht in den Himmel wachsen. Wenn aber die Grenzen des Wachstums viel früher fühlbar werden und ganz woanders liegen, als die Konstrukteure des Weltmodells unterstellt haben, ist dann, so fragt Niehaus, „die kopernikanische Wendung in der Verhaltensweise der Bevölkerung nötig, die der Club von Rom für erforderlich hält, muß staatlicher Zwang ausgeübt werden oder sind in der Wirtschaft selbst Gegenkräfte vorhanden?“ Mit anderen Worten: Lösen sich nicht manche Probleme von selbst? Aber ebenso gewiß ist es, daß manche andere nicht ohne die ordnende Hand des Gesetzgebers und ohne wachsende öffentliche Meinung zu lösen sind.

Hier haben wir einen ersten wesentlichen Anhaltspunkt für die sich rührende Kritik an Forresters Weltmodell. Die mathematischen Reihen, auf denen die Schlußfolgerungen der „Untergangspropheten“ aufgebaut sind, mögen noch so überzeugend wirken: sie stimmen nicht, weil sie die lebendige Wirklichkeit nicht erfassen und nicht erfassen können. In der Praxis des Alltags verlaufen sie ganz anders, weil eben, nach Niehaus, immer etwas nicht Eingeplantes dazwischenkommt: bei der Zinsseszinsrechnung Inflationen und Wirtschaftskrisen und bei der sogenannten Bevölkerungsexplosionen Seuchen und Kriege — und Naturkatastrophen, die auch in einer friedlichen Welt nicht auszuschließen sind —, aber auch der technische Fortschritt, der, soweit er den Massenwohlstand hebt, ganz von selbst zum Rückgang der Geburtenzahlen führt.

Die Wachstumskurven werden also auch ohne unser Zutun oder aus Gründen, die in das Weltmodell nicht eingegangen sind, einen anderen Verlauf nehmen als den, der uns der Katastrophe entgegentreiben soll. Sie werden sich abflachen, vielleicht sogar abfallen oder sich umkehren, bevor sie das kritische Stadium erreicht haben.

Die gleichen Einwände müssen auch gegenüber der Annahme geltend gemacht werden, daß die Weltbevölkerung ebenfalls in sprunghaften „exponentiellen“ Steigerungsraten zunehme und daß das vielzitierte Raumschiff Erde, sofern es nicht gelinge, die Kinderzahl weltweit auf zwei zu beschränken, spätestens in fünfzig Jahren unbewohnbar werde, weil die dann auf ihr lebenden Menschen nicht mehr ernährt werden könnten. Ein Unterschied gegenüber den Prognosen über das wirtschaftliche Wachstum liegt allenfalls darin, daß sie hinsichtlich der angeblich drohenden Bevölkerungsexplosion noch prononcierter sind, jedenfalls in der extremen Diktion von Paul und Anne Ehrlich.

Außerdem werden bei diesen Voraussagen die Zweifel an dem Aussagewert von Hochrechnungen noch dadurch verstärkt, daß bei der Beurteilung von Verhaltensweisen, die in der Intimsphäre liegen, wie Geburtenbeschränkung und Geburtenkontrolle, noch weit mehr unwägbare, emotionell-seelische, auch religiöse Faktoren eine entscheidende Rolle spielen. — Faktoren, die sich einer exakten datenmäßigen Erfassung noch mehr entziehen als diejenigen, die das Wachstum der Wirtschaft beeinflussen. Für Niehaus sind die Verkünder einer das Gefüge der Welt sprengenden Bevölkerungszunahme allein schon durch den Vergleich mit Malthus widerlegt, den sie selbst immer wieder als Kronzeugen für ihre Thesen in Anspruch nehmen. Robert Malthus, „ein englischer Geistlicher, der aus Hobby Nationalökonomie betrieb“, sei dadurch berühmt geworden, daß er behauptete, die Bevölkerung wachse exponentiell und die Nahrungsmittelproduktion nur linear. Aber seine Annahme stimmte nicht. Die Bevölkerung ist, insgesamt gesehen, nicht schneller gewachsen als die Erzeugung von Lebensmitteln, eben weil auch hier „immer etwas dazwischengekommen ist“¹¹⁾.

Maddox wird auch im Hinblick auf das Bevölkerungsproblem wesentlich deutlicher. Er hält den „Unheilsaposteln“ unverantwortliche Übertreibungen vor. Die Schuld an der weitverbreiteten, panikartigen Angst vor den Folgen eines unkontrollierten Bevölkerungswachstums schiebt er den zu stark vereinfachenden Voraussagen zu. Insbesondere setzt er sich mit Ehrlich, seinen Prognosen und den von ihm vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen auseinander. Diese haben in der Tat mit demokratischen Begriffen von der Freiheit des Individuums nichts mehr zu tun und könnten allenfalls in Diktaturen stalinistischer Prägung verwirklicht werden, obgleich sie bisher nicht ein-

¹¹⁾ Niehaus, a. a. O.

mal in kommunistisch-absolutistischen Herrschaftsbereichen aufgegriffen worden sind.

Maddox hakt ein bei Ehrlichs Behauptung — die sich auch in pessimistischen Hochrechnungen der Vereinten Nationen findet —, daß sich die Fruchtbarkeit der Frauen im gebärfähigen Alter bis zur Jahrhundertwende nicht ändern werde. Dem hält er entgegen, daß in Westeuropa die Fruchtbarkeitsquote laufend abgenommen habe und daß sich auch in den Entwicklungsländern deutliche Anzeichen einer rückläufigen Entwicklung bemerkbar machen würden. Außerdem wendet er sich heftig dagegen, daß man sich im Westen den Kopf über die Bevölkerungsprobleme „der Völker in den anderen Erdteilen“ in einer Weise zerbreche, die, mit aufdringlichen und taktlosen Ratschlägen, diesen wie „herablassender Neokolonialismus“ vorkommen müsse. Wir sollten und könnten es diesen Völkern getrost überlassen, diese ihre Probleme, für die sie allein verantwortlich sind, selbst zu lösen.

Wie sieht es denn in den Entwicklungsländern Südostasiens, Schwarzafrikas und Südamerikas aus, in denen die Bevölkerung, nach mehr oder minder unbestimmten Schätzungen, die nicht vorhandene Volkszählungen ersetzen müssen, immer noch schnell wächst? Dank einer wesentlich verbesserten Gesundheitsfürsorge und einer erfolgreichen Bekämpfung der epidemischen Krankheiten ist in den meisten dieser Länder die Sterblichkeit gesunken, und zwar vergleichsweise schneller als vor hundert Jahren in den heutigen Industrieländern¹²⁾. Dennoch sieht Maddox deutliche Anzeichen für eine Verlangsamung des Bevölkerungswachstums, die schließlich zur demographischen Stabilität führen werde. Die Ursache liegt in dem Wettlauf zwischen dem Rückgang der Sterblichkeit und dem schnelleren Rückgang der Geburtenhäufigkeit. Das gilt für die westlichen Länder. Diese Tendenz wird aber auch auf die Länder übergreifen, die heute noch als Entwicklungsländer gelten, selbst wenn eine fortschreitende Bekämpfung der Kindersterblichkeit für einige Zeit noch einen Bevölkerungszugang bewirken wird. Sollte sich dieser Trend bestätigen, so würde daraus, nach Maddox, zu schließen sein, daß die Voraussetzungen über die zu erwartenden Bevölkerungszahlen viel zu hoch angesetzt sind.

Für diese Ansicht, mit der er gegen den Strom der herrschenden Meinung schwimmt, kann Maddox gewichtige Belege anführen. „In vielen Entwicklungsländern zeigt sich bereits heute deutlich die Abnahme der Fruchtbarkeit die zur Vollendung des demographischen Über-

gangs notwendig ist. Es besteht immer eine zeitliche Verzögerung zwischen sinkender Sterbeziffer und Fruchtbarkeit. Aber offenbar scheint der Prozeß um so schneller abzulaufen, je später er einsetzt.“

Maddox weist darauf hin, daß die Fruchtbarkeit besonders deutlich in der Sowjetunion abnimmt. Hier ist die jährliche Geburtenziffer in den letzten 70 Jahren in jedem Jahrzehnt um etwa 4,7 je 1 000 Geburten gesunken. In vielen Entwicklungsländern schein die Geburtenziffer noch schneller zurückzugehen. Seit der Mitte der fünfziger Jahre habe sie beispielsweise in Taiwan, Hongkong, Singapur, auf vielen karibischen Inseln und auch in Albanien sehr stark abgenommen. In Singapur habe sich die jährliche Geburtenziffer von 4,7 v. H. Ende der vierziger Jahre auf 2,2 v. H. im Jahre 1969 vermindert, in Puerto Rico von über 40 v. H. Anfang der dreißiger Jahre auf 2,4 v. H. im Jahre 1969, und seitdem sei sie weiter zurückgegangen. „Natürlich ist diese Entwicklung noch nicht abgeschlossen, aber die Statistik bewegt sich schnell in der richtigen Richtung.“

Diese Auffassung stützt er auf eine Zusammenstellung statistischer Daten der Vereinten Nationen, die erkennen läßt, daß in einer ganzen Reihe von ausgewählten Ländern Asiens, Afrikas und Amerikas die Geburtenziffern gegenüber Höchstwerten zu Beginn der sechziger Jahre stagnieren oder zurückgehen, offenbar ein Zeichen dafür, daß sie ihr Maximum überschritten haben und sich nunmehr dem Zustand demographischer Ausgeglichenheit nähern.

Maddox wirft die Frage auf, ob man die Geschwindigkeit des Bevölkerungswachstums in den Entwicklungsländern der medizinischen Forschung zur Last legen müsse, etwa weil sie die Säuglingssterblichkeit mit allzu durchschlagendem Erfolg bekämpft habe. Diese Frage klingt, gelinde gesagt, paradox. Dabei wußte er noch nicht, daß Mesarovic-Pestel diesen absurden Vorwurf tatsächlich erhoben haben. Sie halten der Medizin vor, daß sie ihre mühselig erworbenen Kenntnisse dazu mißbrauche, „in die natürlichen Prozesse einzugreifen“ — indem sie Kranke heilt und die Sterblichkeitsquote senkt. Das aber bedeutet in Mesarovic-Pestels Begriff von Humanitas ein Aufreißen „der Kluft zwischen Fertilität und Mortalität“ mit der Folge der Bevölkerungsexplosion, „die, wenn sie nicht eingedämmt wird, zum Kollaps der Menschheit führen muß. Damit würden alle medizinischen Bemühungen, die ja in erster Linie Leben bewahren sollten, schließlich wieder zunichte gemacht. Was aber nützt es, einen Menschen von einer Krankheit zu heilen,

¹²⁾ Maddox, a. a. O., S. 50 ff.

wenn man nachher nur noch zusehen kann, wie er verhungert ¹¹⁾“.

In schlichtem Deutsch kann das doch nur heißen, daß die Ärzte, jedenfalls in den Entwicklungsländern, ihre Bemühungen lieber einstellen sollten, damit möglichst viele Menschen — Säuglinge und Alte — sterben und so die Statistik, die Bevölkerungsbilanz, wieder ins Gleichgewicht gebracht wird. Eine Aufforderung zur Euthanasie? Das Ethos des hippokratischen Eides wäre damit einer Hochrechnung von zweifelhaften Wert zum Opfer gebracht.

Die „Propheten des Unheils“, meint Maddox, „wären gut beraten, wenn sie die Gründe zu verstehen suchten, weshalb die Fruchtbarkeit im Verlauf der demographischen Änderung unweigerlich abzusinken scheint“. Das sei weniger auf die Enthaltbarkeit zurückzuführen, wie Malthus sie predigt, auch nicht in erster Linie auf empfängnisverhütende Mittel. Vor allem ist es ein verändertes Sozialverhalten, das, wenn auch nicht von heute auf morgen, Geburt und Tod ins Gleichgewicht bringt. Bevölkerungskontrolle muß jedenfalls in einer freiheitlichen Welt Sache privater Entscheidungen bleiben, was insbesondere Paul und Anne Ehrlich entgegenzuhalten wäre, die einen Katalog von staatlichen Zwangsmaßnahmen anbieten.

Offenbar funktioniert die Geburtenkontrolle auch auf individueller Basis: Die Auflösung der Großfamilien, das Wohnen auf beengtem Raum, die Erkenntnis, das große Familien weit schwerer zu versorgen sind als ein Vier-Personen-Haushalt, tragen dazu bei. Auch Bildungseinflüsse spielen eine wichtige Rolle. In einigen Entwicklungsländern zeigt sich deutlich, daß Menschen mit Schul- oder Universitätsbildung bestrebt sind, ihre Familien klein zu halten.

Vor allem aber drückt das Wohlstandsdenken auf die Geburtenziffern. Wer es zu einer gewissen Wohlhabenheit gebracht hat, hegt den Wunsch, daß seinen Kindern die gleichen Erleichterungen und Annehmlichkeiten zuteil werden. Das setzt in der Regel voraus, daß die Zahl derer, die sich das Familieneinkommen teilen müssen, klein gehalten wird. Zahlreiche Beispiele aus den Entwicklungsländern beweisen, daß die wohlhabenderen Familien zumeist auch die kleineren sind. Ein schnelleres Anwachsen des Bruttosozialproduktes hat durchweg eine Verlangsamung des Bevölkerungswachstums zur Folge, womit noch nichts über die Lage der großen Massen von armen Leuten

und deren Verhalten zur Familienplanung gesagt ist.

Die Katastrophenliteratur nimmt diese Tatsache wohl deshalb nicht zur Kenntnis, weil sie einerseits an der Vision der Bevölkerungsexplosion festhält, andererseits aber den Kollaps an die Wand malt, der der Menschheit droht, wenn auch in den jungen Ländern die Industrialisierung und Verstädterung fortschreiten.

Damit ist eine viel weiter führende Frage angeschnitten. Besteht denn überhaupt eine zwingende Notwendigkeit, das demographische Gleichgewicht mit staatlichen Mitteln und noch dazu kurzfristig herbeizuführen, Geburts- und Sterberaten in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen, das zudem jeden Augenblick durch unvorhersehbare und unvermeidbare Naturereignisse erschüttert werden kann? Und welcher Art sind diese vermeintlichen Zwänge? Ergeben sie sich aus der Nahrungsmittelproduktion, der angeblich drohenden Rohstoffverknappung oder aus der Umweltverschmutzung oder gar aus der Summe dieser Faktoren? Bedeutet es wirklich die von den Unheilsverkündern angekündigte Katastrophe, so fragt auch Maddox ¹⁴⁾, wenn die Weltbevölkerung bis zum Ende des Jahrhunderts auf sieben Milliarden ansteigt?

Diese sieben Milliarden sind sehr hoch gegriffen, höher als die Beobachtungen der Vereinten Nationen, die für das Jahr 2000 drei Schätzungen vorgelegt haben. Nur die höchste kommt auf knapp sieben Milliarden, die mittlere auf rund 6,1 Milliarden und die niedrigste auf rund 5,4 Milliarden ¹⁵⁾.

Die im August 1974 in Bukarest veranstaltete Weltbevölkerungskonferenz der Vereinten Nationen, die bis dahin die Zunahme der Weltbevölkerung ebenfalls als bedrohlich angesehen haben, hat sich mit diesen Fragen beschäftigt. Sie hat sensationelle Ergebnisse erbracht. Die Volksrepublik China, die Sowjetunion, fast alle übrigen Ostblockstaaten, aber auch eine ganze Anzahl nicht-kommunistischer Länder haben mit Nachdruck die Auffassung vertreten, daß es für sie ein Bevölkerungsproblem nicht gebe. Die Chinesen haben der Weltorganisation sogar den Einblick in die Bevölkerungssituation ihres Landes verwehrt mit der Begründung, das sei eine Angelegenheit ihrer Souveränität.

Alle diese Länder haben die Auffassung bekundet, das eigentliche Problem der Bevölke-

¹¹⁾ Mihailo Eduard Mesarovic-Pestel, *Menschheit am Wendepunkt. Zweiter Bericht an den Club of Rome*, Stuttgart 1974, S. 83.

¹⁴⁾ Maddox, a. a. O., S. 55.

¹⁵⁾ UN World Population — *Prospekt as Assessed in 1963 Population Studies* Nr. 41, New York 1966, S. 184 ff.

rungsentwicklung liege nicht in deren Zunahme, sondern in der bestehenden Ordnung der internationalen ökonomischen Beziehungen, d. h. in dem Ungleichgewicht von Reichtum und Armut. Im übrigen würden sie mit diesen Dingen allein fertig. Es klang sogar die kame-ralistische Auffassung durch, daß eine große und wachsende Bevölkerung ein wertvolles nationales Gut sei, eine Prämisse für wachsenden Wohlstand.

Die chinesische Delegation, die jeden Versuch, souveränen Staaten Maßnahmen mit dem Ziel einer Verminderung der Weltbevölkerung aufzwingen zu wollen, als eine unzulässige Einmischung in deren innere Angelegenheiten bezeichnete, wies darauf hin, daß der Erfindungsreichtum der Massen, sich schöpferisch zu entwickeln, ständig zugenommen habe. Die „Bevölkerungsexplosion“ sei eine kapitalistische Erfindung. Die Chinesen waren es auch, die auf den Zusammenhang zwischen Bevölkerungszahl und Agrarerzeugung eingingen. Seit 1950, so verkündeten sie voller Stolz, habe sich die Bevölkerung ihres Landes um nahezu 60 v. H. vermehrt, nämlich von ungefähr 500 auf z. Z. nahezu 800 Millionen; in dem gleichen Zeitraum seien aber die Getreideernten mehr als verdoppelt worden. Im Jahresdurchschnitt habe die Bevölkerung um ungefähr 2 v.H., die Getreideproduktion um 4 v.H. zugenommen.

Da diese Ergebnisse unter rigorosem Einsatz der Zwangsmittel eines totalitären Regimes er-

zielt wurden — und wahrscheinlich nur auf diese Weise erzielt werden konnten —, ist zu fragen, ob sie im Rahmen einer freiheitlichen Staats- und Gesellschaftsordnung mit ähnlicher Wirksamkeit erzielt werden könnten. Hier können wir uns darauf beschränken, die Fakten zu registrieren. Sie sprechen für sich und tragen dazu bei, die Auffassung zu erschüttern, daß die Annahme einer kaum abwendbaren Weltkatastrophe als Folge von Überbevölkerung auf wissenschaftlich haltbaren Erkenntnissen beruhe.

Über die Methode, Schrecknisse an die Wand zu malen, urteilt John Maddox mit der ihm eigenen Deutlichkeit. Er nennt sie schlicht einen „faulen Trick“, z. B. wenn Paul Ehrlich, nachdem er den Weltuntergang durch den Bevölkerungskollaps angekündigt hat, erklärt, er sei eigentlich ganz froh, daß seine düsteren Voraussagen nicht einträfen, weil dann die Menschheit doch wenigstens am Leben geblieben sei. Die Rechtfertigung für dieses Verfahren heiße, so Maddox, man müsse übertreiben, um die Leute aufmerksam zu machen und überhaupt etwas zu erreichen. „Aber der Mensch wird durch Wiederholung eher abgestumpft, und der Weltbewegung kann trotz allem, was sie bisher erreicht hat, die Gefolgschaft gerade dann versagt werden, wenn sie besonders notwendig gebraucht wird — lediglich, weil man die Holzhammermethode leid ist.“¹⁶⁾

¹⁶⁾ John Maddox, a. a. O., S. 208.

Peter W. Fischer: Strukturpolitik soll Arbeitsplätze sichern. Konzept für eine Wirtschaftspolitik zur Bewältigung des strukturellen Wandels

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/77, S. 3—17

Die derzeitige Diskussion über Strukturpolitik ist mehr als nur eine vorübergehende Begleiterscheinung der Auswirkungen der Weltrezession. Obwohl sich die Konjunktur inzwischen wieder belebt hat, muß langfristig mit einem relativ hohen Defizit an Arbeitsplätzen gerechnet werden. Diese „strukturelle“ Arbeitslosigkeit hat ihre Ursachen in tiefgreifenden Veränderungen der Weltwirtschaft, die seit der sogenannten Ölkrise offenbar wurden. In dieser veränderten Situation erweisen sich die herkömmlichen Mittel der Strukturpolitik als unzulänglich. Es müssen daher neue Grundsätze und Instrumente entwickelt werden, wenn auch in Zukunft noch Wirtschaftswachstum ermöglicht werden soll. Hierbei spielen zwei Gesichtspunkte eine Rolle: der evolutionäre Charakter des strukturellen Wandels und die Anwendung systematischer Planungsmethoden. Beides fügt sich in der Weise zu einem System „rollierender Planung“ zusammen, daß sich der Staat und die am Wirtschaftsprozeß beteiligten Gruppen in einem koordinierten Verfahren durch periodische Erfassung und Auswertung der wichtigsten Veränderungen der Wirtschaftsbedingungen einen laufend angepaßten Orientierungsrahmen schaffen, der Grundlage für die staatlichen und einzelwirtschaftlichen Planungen ist.

Über einen dreistufigen Prozeß der Verbesserung der Informationsbasis, der Erarbeitung von Struktur- und Prognosemodellen bis hin zu abgestimmten Zielvorstellungen sind die Elemente einer indikativen Rahmenplanung sowie einer staatlichen Aufgabenplanung als wichtigste Bestandteile eines Bundesentwicklungsplans von Unternehmern, Gewerkschaften und staatlichen Stellen als den am Wirtschaftsprozeß beteiligten Gruppierungen zu erarbeiten. Wegen des vorgegebenen dezentralen Charakters unserer Entscheidungsstrukturen in Staat und Wirtschaft sind dabei durch gesetzliche Maßnahmen und Vereinbarungen zwischen den beteiligten Gruppen zahlreiche Koordinierungsmechanismen zu schaffen, welche die notwendige Abstimmung aller staatlichen und privaten Instanzen am Planungsprozeß sicherstellen.

Jürgen Grimming / Christian Schlupp: Das Meer: Müllkippe, Selbstbedienungsladen oder „Erbe der Menschheit“? Anmerkungen zur 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/77, S. 18—28

Die dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen, die seit 1973 in fünf mehrmonatigen Sitzungsperioden getagt hat, wird im Mai dieses Jahres zu einer möglicherweise entscheidenden Session zusammentreten. Entgegen vielfachen Annahmen, diese Konferenz sei ein langdauerndes Symposium der Meeresvölkerrechtler im Weltmaßstab, muß festgestellt werden, daß es sich dabei um die größte Verteilungsaktion der Weltgeschichte handelt. Riesige Meeresteile und Nutzungsrechte am, im, und unter dem Meer stehen zur Disposition: Es geht um die 5/7 der Erdoberfläche, die von Wasser bedeckt sind.

Die Küstenstaaten beanspruchen eine Erweiterung ihrer Hoheitsgewässer (Küstenmeer) von bisher 6 auf 12 Seemeilen, die Einrichtung von „Wirtschaftszonen“ (mit dem Recht auf exklusive Nutzung) sowie Nutzungsrechte am Festlandssockel, die noch über die 200 sm-Erweiterung der Wirtschaftszone hinaus reichen sollen. Die Dritte Welt versucht für den küstenfernen Tiefseeboden, der unermessliche Schätze an seltenen und wichtigen Mineralien enthält, die auf dem Lande bald zur Neige gehen können, eine Nutzungsordnung durchzusetzen, die von den Industriestaaten der nördlichen Halbkugel als gefährliches Präjudiz einer neuen Weltwirtschaftsordnung angesehen wird. Dennoch leisten auch sie nur noch hinhaltenden Widerstand gegen eine völlig neu zu schaffende Meeresbodenbehörde als Institut der Vereinten Nationen, die ein eigenes Unternehmen unterhalten und selbst Meeresboden-„Bergbau“ betreiben soll. Die Kernfrage ist, wie in einem „Parallelsystem“ Staaten und Unternehmen einerseits, sowie das Unternehmen der Meeresbodenbehörde auf der anderen Seite auf dem Meeresboden nach den begehrten „Manganknollen“ schürfen können. Die Forderungen der Dritten Welt auf Übertragung (Transfer) von Technologien, Know-how und Ausbildung (möglichst zum Null-Tarif) erschweren eine notwendige und baldige Einigung zusätzlich.

Internationale Streitregelung auf dem Meer, Meeresumweltschutz (die Tankerunfälle der jüngsten Zeit belegen seine Notwendigkeit nachdrücklich), die Erhaltung der Schifffahrtsfreiheiten sind weitere Streitpunkte. Begünstigte einer neuen Ordnung der Meere durch Raumgewinn in küstennahen Meeresteilen werden die Staaten mit langen Küsten sein. Die Binnenstaaten und diejenigen Staaten mit kurzen oder ungünstig geschnittenen Küsten (wie die Bundesrepublik Deutschland) gehen leer oder doch fast leer aus. Für die Bundesrepublik Deutschland als Handels-, Schifffahrts- und Fernfischereistaat, als extrem rohstoffabhängiges, hochindustrialisiertes und weltmarktbezogenes Land geht es nicht allein darum, manche überzogenen Forderungen der Dritten Welt zu korrigieren. Für sie besteht auch die Gefahr, daß sich die Wettbewerbsbedingungen gegenüber den Industriestaaten verschlechtern können. Gerade für die Bundesrepublik Deutschland stellt sich deshalb die Notwendigkeit, ihre Technologien und Kapazitäten mit Phantasie, Beharrlichkeit und Augenmaß zu nutzen.

Theodor Sonnemann: Grenzen des Wachstums? Gegenstimmen zu den Untergangsprognosen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/77, S. 29—38

Die Umweltdiskussion wird beherrscht von Thesen, die mittels Hochrechnungen beweisen wollen, daß die Menschheit dem Untergang entgegentreibe, wenn sie den bisherigen Weg technischen Fortschritts und wirtschaftlichen Wachstums weitergehe. Sie vergifte den Boden, das Wasser, die Luft, sie treibe unverantwortlichen Raubbau an nicht ersetzbaren Rohstoffen und Energien, und die rapide Zunahme der Weltbevölkerung, die schon jetzt nicht ausreichend ernährt werden könne, bedrohe viele Millionen mit dem Hungertode.

Gegen diese Behauptungen, die geeignet sind, Panik zu verbreiten und den Erfindungsreichtum der modernen Industriegesellschaften zu lähmen, stehen in zunehmendem Maße Wissenschaftler und Politiker auf. Sie wenden sich gegen den Weltuntergangspessimismus und sie bestreiten die Möglichkeit, die Zukunft der Menschheit mit dem Computer ermitteln zu wollen. Wie soll eine vermeintlich immer weiter wachsende Weltbevölkerung ernährt werden, wenn Fanatiker und Schwärmer den Gebrauch chemischer Dünge- und Schädlingsbekämpfungsmittel unterbinden wollen? Droht wirklich die vielberedete Bevölkerungsexplosion? Ist es nicht vielmehr so, daß die Nahrungsgütererzeugung weltweit schneller steigt als die Bevölkerungszahl? Läßt sich das Ende der Rohstoffreserven exakt vorausberechnen? Oder eröffnen neue Entdeckungen und Erfindungen neue Lösungen? In diesem Beitrag wird der erste Ansatz einer umfassenden Gegenposition zu der Unheilssprophetie, wie sie in den „Grenzen des Wachstums“ beschrieben worden ist, zur Diskussion gestellt.