

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Strukturpolitik für Zukunftsaufgaben

Von Tilman Altenburg
und Wilfried Lütkenhorst,
*Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)*

Die aktuelle Kolumne

vom 08.05.2017

Strukturpolitik für Zukunftsaufgaben

Bonn, 08.05.2017. Die Welt kämpft derzeit mit einer Reihe großer Herausforderungen. Die meisten haben eines gemeinsam: Sie gehen mit tiefgreifenden Veränderungen in der Struktur unserer Volkswirtschaften einher. Die Zukunftsmärkte für Waren, Dienstleistungen und Arbeitskräfte werden sich stark von denen unterscheiden, die wir heute kennen. Drei Beispiele dazu:

Dekarbonisierung: Bis Ende dieses Jahrhunderts muss die derzeit fossile globale Wirtschaft vollumfänglich kohlenstoffneutral werden. Dazu sind tiefgreifende Transformationen der Energie- und Transportsysteme, der Landwirtschaft und der Industriegüterproduktion notwendig, die in ihrem Ausmaß mit der industriellen Revolution vergleichbar sind.

Digitalisierung: Durch neue Technologien (Digitalisierung, Robotik) werden Maschinen in der Lage sein, viele menschliche Aufgaben zu übernehmen – jedoch zu geringeren Kosten. Schätzungen zufolge könnten etwa die Hälfte der heutigen Jobs innerhalb der kommenden zwei Jahrzehnte durch Automatisierung weg-rationalisiert werden.

Urbanisierung: Weltweit wächst die Stadtbevölkerung rasant. 2035 werden sieben Milliarden Menschen in Städten leben. Dies wird tiefgreifende Auswirkungen auf die Wirtschaftsstruktur haben. Erstens beanspruchen Stadtbewohner eine größere Vielfalt an Waren und Dienstleistungen, was die wirtschaftliche Diversifizierung vorantreibt. Zweitens befördern Ballungsräume das Innovationstempo. Drittens müssen für die heutigen Transportarten und Bauweisen in den Städten umweltfreundliche Alternativen gefunden werden, wofür andere Technologien und Materialien erforderlich sind. So werden heutige Berufe, Fertigkeiten und Wettbewerbsvorteile von Firmen ihre Bedeutung verlieren und durch andere ersetzt werden.

Solche Transformationen zu gestalten, ist Aufgabe der Strukturpolitik. In der Vergangenheit beschränkte sich die Strukturpolitik im Wesentlichen auf die Schaffung von Industrien mit höherer Produktivität und breiterer Diversifizierung, um Einkommen zu steigern. Heute benötigen wir Lösungen für eine Wirtschaft ohne Kohlenstoffemissionen; wir müssen darüber nachdenken, wie wir gesellschaftliche Aufgaben im Zeitalter der Digitalisierung so verteilen, dass Leistungen besser werden, ohne dass Massenarbeitslosigkeit entsteht; wir brauchen neue Konzepte nachhaltiger Urbanisierung. Die Bewältigung dieser Herausforderungen stützt sich zum großen Teil auf Innovationen, die in konkurrenz-basierten Märkten entstehen. Zugleich wird jedoch politische Lenkung wichtiger: erstens sind die

komplexen gesellschaftliche Ziele nicht vollständig in Preisen abzubilden; zweitens setzen die anstehenden Transformationen voraus, dass vielfältige technologische und institutionelle Veränderungen koordiniert auf den Weg gebracht werden.

Während die Ziele der Strukturpolitik einem tiefgreifenden Wandel unterzogen sind, gelten die meisten Gestaltungsprinzipien und Erfolgsfaktoren weiterhin. Am Anfang stehen sollte eine politische Entscheidungsfindung über ein „nationales Transformationsprojekt“ unter Einbeziehung vielfältiger gesellschaftlicher Akteure, das Wegweiser für künftiges Handeln ist. Bei der Umsetzung sollten Regierungen möglichst viele marktwirtschaftliche Instrumente nutzen. Tempo und Sequenzierung der Transformation sollten so gewählt werden, dass die Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitskräften nicht überfordert wird. Das Experimentieren mit Technologien und Märkten sollte gefördert und von Monitoring und Evaluierung begleitet sein. In vielen Entwicklungsländern werden diese Gestaltungsprinzipien einer intelligenten Strukturpolitik allerdings kaum berücksichtigt. Grund dafür sind nicht nur der Mangel an Finanzierungsmöglichkeiten und Fachleuten, sondern insbesondere politische Praktiken, die von Korruption und Vetterwirtschaft gekennzeichnet sind. Daher sind typischerweise die Länder, die eine intelligente Strukturpolitik besonders dringend bräuchten, zugleich diejenigen, in denen die Voraussetzungen für deren Umsetzung fehlen.

Wege aus diesem Dilemma aufzeigen möchte das Buch *Industrial Policy in Developing Countries*. Es bietet eine Bestandsaufnahme kontroverser Standpunkte über Strukturpolitik. Des Weiteren werden die in diesem Jahrhundert entstehenden großen Herausforderungen des Strukturwandels diskutiert. Fünf Fallstudien über Äthiopien, Mozambique, Namibia, Tunesien und Vietnam geben Einblicke in die Praxis. Sie zeigen Fehler in der Strukturpolitik, aber auch eindrucksvolle Erfolge sowie die daraus zu ziehenden politischen Lehren.

Konflikte lediglich zu kaschieren, führt niemals zum Ziel. Zielkonflikte (z.B. zwischen Beschäftigung und Umweltschutz) müssen erkannt und offen diskutiert werden. Das Buch präsentiert anstelle von Dogmen evidenzbasierte Erkenntnisse. Dabei wird die Forderung nach ausgewogenen Standpunkten aufgestellt: Ja – Strukturpolitik, eine Lenkung der Marktakteure sowie die Entwicklung einer langfristigen Vision sind notwendig, und nein – es ist niemals leicht, es müssen Risiken eingegangen werden, wodurch auch Fehlschläge möglich sind. Die Autoren zeigen auch, mit welchen Maßnahmen kostspielige Fehler in der Strukturpolitik vermieden werden können.