

Strukturpolitik im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft?*

Joachim Starbatty, Universität Tübingen

1. Strukturpolitik - bei Ökonomen nicht beliebt, von Politikern gemacht

a. Die Idee: Wettbewerb als Entdeckungsverfahren

Strukturpolitik wird hier als gezielte politische Lenkung wirtschaftlicher Aktivitäten verstanden. Richtet sich die Lenkung auf die Verteilung von Aktivitäten im Raum, sprechen wir von regionaler Strukturpolitik (oder von Regionalpolitik). Richtet sie sich auf die Verteilung von Aktivitäten zwischen Sektoren, sprechen wir von sektoraler Strukturpolitik. Ist die politische Lenkung auf das be- und verarbeitende Gewerbe konzentriert, so sprechen wir von Industriepolitik. Wird dabei auf die Hebung des technologischen Niveaus abgehoben, so nennen wir das Technologiepolitik. Wir konzentrieren uns im folgenden auf die sektorale Strukturpolitik.

Warum ist Strukturpolitik zumindest bei ordoliberalen Ökonomen unbeliebt? Deren Leitbild ist die Verteilung von Aktivitäten im Raum oder zwischen Sektoren über den Wettbewerb. Ich möchte dieses Leitbild das Hayeksche Paradigma nennen: „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ (F. A. v. Hayek 1968/69, S. 249). In dieser gelungenen Formulierung kommt zum Ausdruck, daß das Wissen über Ressourcen, Produktionsverfahren und Konsumentenpräferenzen dezentral verteilt ist und über den Wettbewerb zwischen den Akteuren - Produzenten und Konsumenten - aktiviert wird. Indem die jeweiligen Akteure ihre Entscheidungen für Märkte und auf Märkten treffen, um über Tauschaktionen auf ein höheres Nutzenniveau zu gelangen, produzieren sie gemeinschaftlich ein Kollektivgut: Informationen über Knappheit von Ressourcen, Güter und Dienstleistungen in Form von Preisen. Märkte als Institutionen zur Produktion von Informationen ist ein ganz offensichtliches, aber erst relativ spät entdecktes Phänomen. Preise und deren Veränderung bewirken über Verschiebungen der Profitraten eine Anpassung der Produktionsstruktur an die Nachfragestruktur (statische Effizienz). Die Versuche, über Änderung oder Wechsel

*Ich danke meiner Mitarbeiterin Michaela Grimm für sorgfältige Durchsicht und Auswertung der umfangreichen ordnungspolitischen Literatur.

von Produktionsverfahren oder von Produkten Marktanteile zu vergrößern, führt zu Prozeß- sowie Produktinnovationen (dynamische Effizienz).

Strukturpolitik, die bewußt lenkend in diesen Prozeß der Informationsentstehung und der damit einhergehenden Allokation eingreift, mindert die Effizienz. Sie behindert entweder die Wanderung der Produktionsfaktoren im Sinne einzel- und damit gesamtwirtschaftlicher Effizienz (Behinderung des Strukturwandels) oder sie maßt sich Wissen an (F.A. v. Hayek 1975, S. 12ff.), wenn sie durch Zuteilung finanzieller Ressourcen den Innovationsprozeß beschleunigen will, da sich der Erfolg von Erfindungen erst nach vollzogenem Marktprozeß abschätzen läßt.

b. Die Realität: Der alltägliche Merkantilismus

Obwohl das Hayeksche Paradigma vom „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ theoretisch überzeugend wirkt und sogar von vielen Politikern als durchaus zutreffend akzeptiert wird, so vertrauen Politiker und Bürger doch anscheinend eher direkten staatlichen Aktionen, die Beschäftigung oder Konkurrenzfähigkeit sichern sollen¹. Politiker setzen eher auf Beschäftigungsprogramme, die ja strukturpolitische Qualität haben, als auf die in ihren Augen unsicheren wohltätigen Wirkungen des Marktes. Auch nehmen Politiker wie Unternehmensführer an, daß man industriepolitischen Aktionen anderer Nationen mit eigener Strukturpolitik begegnen müsse, um nicht ins Hintertreffen zu geraten. Dann wird aber implizit unterstellt, daß solche Aktionen der Handelspartner effizienzsteigernd wirken. Wäre es anders, dann sollte man die Handelspartner zu weiteren strukturpolitischen Aktionen geradezu ermuntern.

Offensichtlich versprechen sich die politischen Akteure – auf Kommunal-, Landes-, Bundes- und EU-Ebene - bei strukturpolitischen Aktionen einen Vorteil gegenüber ihren unmittelbaren Konkurrenten. Dabei fällt auf, daß Strukturpolitik unabhängig von der politischen „Farbe“ betrieben wird, ja daß herausragende Landespolitiker, die der Farbe „schwarz“ zugerechnet werden, strukturpolitisch besonders aktiv waren, wie Franz Josef Strauß oder Lothar Späth. Für den letzteren waren – früher – Ordoliberalen noch schlimmer als Grüne. Weiter fällt die Kluft zwischen ordnungspolitischen Deklamationen und struk-

¹ Gröner und Knorr (1998, S. 217) kommen nach einer Analyse zu dem Schluß, daß „die deutsche Wirtschaftspolitik traditionell und immer noch weithin vom Drang zu Marktinterventionen beherrscht wird; anders formu-

turpolitischem Tun auf. Innerhalb der EU besteht (bestand) die Bundesregierung (vielfach) auf ordnungspolitischer Tugendhaftigkeit, ist aber laut einer OECD-Studie (1998) in der EU selbst der subventionsfreudigste Mitgliedstaat. Die sektorspezifischen sowie branchenübergreifenden Subventionen (187,2 Mrd. DM) machen 23,5 Prozent des Steueraufkommens (1997) aus; rechnen wir die Subventionen an (halb)staatliche Einrichtungen hinzu (103,7 Mrd. DM), so steigt die Quote auf 36,5 Prozent (iwd, 1998, S. 4 f.).

Von besonderem strukturpolitischen Interesse ist derzeit das politische Revirement in der Bundesregierung. Hatte bisher das Bundeswirtschaftsministerium als „ordnungspolitisches Gewissen“ Wirkung entfaltet oder in letzter Zeit eher Wirkung entfalten sollen, so wird jetzt die dazu dienende institutionelle Plattform, die Grundsatzabteilung, im Kern in das Bundesfinanzministerium integriert; im Gegenzug werden operative Einheiten aus dem Forschungsministerium in das Bundeswirtschaftsministerium verlagert, das sich damit schwerpunktmäßig in ein Branchenministerium oder – genauer – in ein Subventionsvergabeministerium verwandeln könnte.

2. Verortung und Stellenwert im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft

a. Die Konzeption der Gründungsväter: Strukturelle Anpassung sozial abfedern!

Zur Charakterisierung der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft wird in aller Regel auf eine inzwischen allgemein bekannt gewordene Formulierung Alfred Müller-Armacks (1956/1966, S. 243) zurückgegriffen: „Sinn der Sozialen Marktwirtschaft ist es, das Prinzip der Freiheit auf den Märkten mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden“. Doch ging es Müller-Armack nicht um eine beliebige Mischung, sondern um eine Konzeption, in der sich das Prinzip der Marktfreiheit mit dem des sozialen Ausgleichs harmonisch verbindet („irenische Formel“). Die Formel besagt auch, daß „sozialer Ausgleich“ als politische Komponente zu betrachten ist. Doch ist diese Verbindung nicht dauerhaft festgelegt, sondern gegenüber den jeweiligen gesellschaftlichen Bedürfnissen offen; aber – und das ist festzuhalten – sie ist nicht beliebig offen. Sie darf die Basis der Wettbewerbswirtschaft nicht verlassen; denn die Konzeption will „auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft

liert ist das Vertrauen in wettbewerbliche Marktprozesse in Politik und Bevölkerung offenbar nur mehr rudimentär ausgeprägt“.

die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt... verbinden“ (1956/1966, S. 245).

Im Konzept der Gründungsväter wurde die Schaffung eines geeigneten ordnungspolitischen Rahmens, der Aufrechterhaltung und Förderung des freien Wettbewerbs garantieren sollte, als eine der Hauptaufgaben der Wirtschaftspolitik betrachtet, doch wurde die Notwendigkeit strukturpolitischer Eingriffe nicht verneint. Bei Franz Böhm (1950, S. 69) heißt es an einer Stelle, der Weg der Reform der Wirtschaftsverfassung nach dem Zweiten Weltkrieg müsse in „Richtung einer Intensivierung des Wettbewerbs, einer Verstärkung der indirekten Ordnungseinrichtungen, ..., eines entschiedenen Kampfes gegen die private und öffentliche Marktvermachtung und eines Abbaus planloser Interventionen und autoritärer Planungstendenzen“ gehen. Im Zuge des deutschen Wiederaufbaus gab es im Streit um die wirtschaftliche Ordnung Deutschlands zwei politische Lager: die Befürworter der Planwirtschaft und die Verfechter der Sozialen Marktwirtschaft mit freiem Leistungswettbewerb um Ludwig Erhard (1949/1988, S. 212; 1966/1988, S. 1016f.). Die Passagen in den Reden und Schriften Ludwigs Erhards, in denen er eine staatliche Lenkung und staatliche Interventionen generell ablehnt, beziehen sich daher in der Mehrzahl auf die Form der Planwirtschaft, wie sie seine politischen Gegner forderten, und weniger auf staatliche Eingriffe im Rahmen der Ordnungspolitik. Staatliche Unterstützung bestimmter Interessengruppen oder Unternehmensbereiche lehnte er generell ab (1948/1988, S. 176; 1949/1988, S. 194); echter Leistungswettbewerb sei das einzige adäquate Mittel, um die strukturellen Probleme infolge der Kriegswirtschaft zu lösen (1949/1988, S. 203f.).

Eingriffe in den Wirtschaftsprozeß durch planende und lenkende Maßnahmen waren aber mit Erhards Auffassung von Marktwirtschaft durchaus vereinbar (1951/1988, S. 305): „Es kommt dabei allerdings wesentlich auf Methoden und Ziel an“. Er befürwortete z.B. die Förderung der Selbständigkeit sowie die Förderung der kleinen und mittleren Betriebe, solange dabei keine Hürden zum Schutz der bereits tätigen Unternehmer aufgebaut würden. Dadurch sollte gewährleistet werden, daß der Wettbewerb erhöht und die Konformität mit der marktwirtschaftlichen Grundform erhalten blieb (1960/1988, S. 616). Im Zusammenhang mit der Kartellgesetzgebung betonte Erhard im Jahre 1961, daß die Bundesregierung „bewußt Strukturpolitik“ betreibe (1961/1988, S. 681). Er verstand Strukturpolitik als Förderung der Anpassung (1965/1988, S. 948). Die Wettbewerbspolitik sollte durch eine aktive Strukturpolitik ergänzt werden, wobei es nicht darum gehen sollte,

„nicht mehr wettbewerbsfähige Unternehmen oder Branchen künstlich zu erhalten“, sondern „vielmehr darum, die Anpassung an Strukturveränderungen zu erleichtern“ (1965/1988, S. 952).

Ausnahmebereiche waren der Agrarsektor, die Schwerindustrie und der Steinkohlebergbau. Die (für Erhard revidierbaren) Interventionen im Agrarsektor rechtfertigte Erhard mit den besonderen Leistungen der Landwirtschaft (1966, S. 52; 1963/1988, S. 843) und dem Ausgleich von Wettbewerbsverzerrungen durch interventionistische Maßnahmen anderer europäischer Länder (1964/1988, S. 905); die staatlichen Interventionen in Schwerindustrie und Energie damit, daß dies die Bereiche seien, in denen sich die Marktwirtschaft bisher noch nicht durchgesetzt habe. Doch bemerkte er dazu kritisch: „Hätten wir schon 1948 bei Kohle, Eisen und Stahl die Marktwirtschaft vollenden können, dann hätte sich auch dort ... wie in allen Bereichen der Wirtschaft ein natürliches und organisches Gleichgewicht herausgebildet. Deshalb ist es heute die dringendste Aufgabe ... zu einem vernünftigen Ausgleich von Bedarf und Deckung zu kommen, um endlich die Zwangswirtschaft auch auf dem Sektor der Kohle zu beseitigen und diesen Markt wieder funktionsfähig werden zu lassen“ (1951/1988, S. 305).

Bei Erhard muß man unterscheiden, wo er als ordnungspolitischer Theoretiker und wo er als praktizierender Wirtschaftspolitiker spricht. Wenn Otto Schlecht verschiedentlich zustimmend einen Ausspruch von Helmut Kohl - er wolle mit seiner Politik nicht den Ludwig Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik, sondern Wahlen gewinnen – zitiert, dann muß man auch bei Erhard vermuten, daß bei seinen öffentlichen Reden und Erklärungen politisches Wasser in den ordnungspolitischen Wein geflossen ist. Trennte man bei Erhard zwischen politischem Kalkül und ordnungspolitischer Überzeugung, so wäre er wohl eher bei Eucken und Böhm als bei Röpke, Rüstow und Müller-Armack zu verorten.

Walter Eucken (1951, S. 72) beurteilte prozeßpolitische Eingriffe des Staates in den Wirtschaftsablauf kritisch. Partielle Eingriffe des Staates in die Wirtschaftsabläufe, insbesondere im Bereich der Grundstoffindustrien, führten seiner Ansicht nach letztlich zur staatlichen Lenkung des Produktionsprozesses (1952, S. 144 f.). Wirtschaftspolitische Tätigkeit sollte seiner Auffassung nach auf die Gestaltung der Ordnungsformen der Wirtschaft gerichtet sein, nicht auf die Lenkung des Wirtschaftsprozesses selbst (1952, S. 336). Zwar wendet sich Eucken gegen eine Laissez faire-Politik, wie sie dem Hayekschen Paradigma

der Verteilung der Produktionsfaktoren zwischen den Sektoren und über die Zeit zugrunde liegt, doch sind seine Einwände nicht grundsätzlicher Natur, sondern von der Vermutung und auch Erfahrung geprägt, daß sich Handlungen – getragen vom einzelwirtschaftlichen Vorteilstreben – gegen das Gesamtinteresse richten können, wobei er insbesondere das Phänomen wirtschaftlicher Macht im Blick hat.

Ähnlich auch Röpkes Haltung. Freilich klingt bei ihm die Abwendung vom Laissez-faire dezidiert. Eine lebensfähige und befriedigende Marktwirtschaft ist für ihn „ein kunstvolles Gebäude und ein Artefakt der Zivilisation, das auch dies mit der politischen Demokratie gemein hat, daß sie besonders schwierig ist und besonders viel voraussetzt, worum wir uns angestrengt bemühen müssen“ (Röpke 1944, S. 76). Daraus folgt für Röpke „ein umfangreiches Programm einer durchaus *positiven Wirtschaftspolitik* mit einer eindrucksvollen Liste von Agenda“. Hierzu zählt er auch „eine Politik..., die man als *Strukturpolitik* bezeichnen könnte, da sie die *sozialen Voraussetzungen* der Marktwirtschaft - ... die Betriebsgröße, die Bevölkerungsverteilung zwischen Stand und Stand, zwischen Industrie und Landwirtschaft und zwischen den einzelnen Ständen – nicht länger als gegeben hin nimmt, sondern in einer bestimmten Absicht verändern will“ (1944, S. 79). Der Begriff „Wirtschaftshumanismus“ schien ihm kein schlechter Name für diese Konzeption zu sein (1944, S. 79). Bezogen auf den wirtschaftlichen Strukturwandel erfordert dann die „Soziale Marktwirtschaft“ – so Röpke später (1958, S. 45) -, „daß der Staat große strukturelle Anpassungen nötigenfalls durch geeignete vorübergehende Maßnahmen erleichtert, glättet und beschleunigt. ... Dieser genau umrissene Zweck – Anpassungs-Interventionismus – bestimmt zugleich das Höchstmaß staatlicher Eingriffe“.

Bei der Frage der Geeignetheit trennt Röpke (1944, S. 76) zwischen *Rahmenpolitik* einerseits und *Marktpolitik* andererseits. Im Rahmen der Marktpolitik unterscheidet er zwischen *Erhaltungs-* und *Anpassungsinterventionen* sowie zwischen *konformen* und *nicht-konformen* Eingriffen (1944, S. 77). Anpassungsinterventionen befürwortet er, um die Härten und Reibungen der Umstellungen und Störungen im Wirtschaftsleben zu mildern und schwachen Gruppen in ihrem Existenzkampf zu helfen, um dem Prinzip der Marktwirtschaft wie dem einfachen Gebote der Vernunft und der Menschlichkeit in gleichem Maße gerecht zu werden. Systematisch können wir Erhaltungsinterventionen als Unterfälle den marktinkonformen Maßnahmen, Anpassungsinterventionen den marktkonformen zuordnen.

Diese Zuordnung läßt sich auf Alexander Rüstows Unterscheidung (1932/1981, S. 221ff.) in liberale und antiliberale Interventionen zurückführen. Wie Röpke und Eucken will Rüstow die Konsequenzen des Wirkens der „Unsichtbaren Hand“ nicht so ohne weiteres hinnehmen. Wenn wir uns in v. Hayeks Paradigma hineindenken, so ist uns bewußt: Bei Nachfrage- oder Datenänderungen stellt sich über eine Reihe von Reibungen, Verschiebungen usw. irgendwann und irgendwie ein neues Gleichgewicht her (Rüstow 1932/1988, S. 222). Ist der Anpassungsprozeß abgeschlossen, so stellt er „die optimale, für die Gesamtwirtschaft günstigste Lösung“ dar (1932/1988, S. 222). Doch seien „die Opfer und Schäden, die sich in der Zwischenzeit auf die Betroffenen häufen“, groß. Rüstow fährt fort (1932/1988, S. 222): „Denn diese Zwischenzeit ist ja die Zeit, in der wir leben, nach dem bekannten geistreichen Wort von Keynes, daß wir auf die Dauer alle tot sind“. Doch sei ein solcher Prozeß unvermeidlich. Daher plädiert er für „liberale Interventionen“, um die Umstellungen durch pädagogische und finanzielle Hilfen zu beschleunigen und zu erleichtern und so denjenigen, denen an der Stelle, wo sie jetzt säßen, auf die Dauer nicht zu helfen sei, eine andere Stelle in Tausch zu geben, wo sie eine neue, gesunde und konkurrenzfähige Produktionsgrundlage hätten (1932/1988, S. 224).

Rüstows strukturpolitische Konzeption läuft also darauf hinaus, durch zeitweilige Anpassungsmaßnahmen im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung die sozialen Härten zu mildern. Eine Maßnahme, die diesen Prozeß abbremsen oder gar verhindern wolle, werde dagegen die Volkswirtschaft teuer zu stehen kommen. Je mehr sie angewandt werde, desto um so größere Gaben verlange sie – genau wie „beim Morphium, wo die Dosis immer mehr gesteigert werden muß, wenn die Wirkung bleiben soll“ (1932/1988, S. 224).

Auch Alfred Müller-Armack (1946/1974, S. 33) warnte, daß „die Logik jeder gestörten Marktwirtschaft unweigerlich in immer schärfere Eingriffe hineinführt“. Ebenso wie Walter Eucken und Franz Böhm sah er in der Sicherung der Wettbewerbsordnung eine der vordringlichsten Aufgaben des Staates (1972/1981, S. 150). Was die Ausgestaltung der Sozialen Marktwirtschaft anging, wollte er sie nicht als eine Rückkehr zum passiven Liberalismus verstanden wissen, sondern betonte, daß diese Form der Marktwirtschaft „durchaus mit bestimmten wirtschaftspolitischen Steuerungsmaßnahmen vereinbar“ sei (1947/1974, S. 51), solange sie dem Wesen der Marktwirtschaft entsprächen und marktkonform seien (1973/1981, S. 167). Ebenso wie Erhard befürwortete er eine Förderung der Klein- und Mittelbetriebe (1948/1974, S. 99). Mitte der 70er Jahre wies Müller-

Armack darauf hin, daß „der in Gang zu bringende Wachstumsprozeß gleichzeitig über eine sektorale Umstrukturierung führen muß Das Wachstum muß sich in andere entwicklungsfähigere Bereiche verlagern. Sie zu ermitteln kann schwerlich die Aufgabe einer von Beamten gesteuerten Investitionslenkung sein. Sie erfordert eine betonte marktwirtschaftliche Freiheit der Unternehmer in einem offenen Markt“ (1975/1981, S. 311f.).

b. Neuere konzeptionelle Entwicklung: Markttendenzen wecken!

Die Gründungsväter haben mit wettbewerbspolitischen Korrekturen und strukturpolitischer Abfederung das Hayeksche Paradigma lediglich retouchiert. Seit Mitte der 60er Jahre steht jedoch die Strukturpolitik als Wachstumsförderung im Vordergrund. Der Sachverständigenrat (JG 1965/66, Tz. 219) hat den Ton vorgegeben: „Wenn Wachstum... mehr und mehr zugleich Strukturwandel ist, muß rationale Wachstumspolitik mehr und mehr als Förderung dieses Wachstums verstanden werden: als progressive – nicht konservierende – Strukturpolitik“. Der Sachverständigenrat hat dann seine Vorstellung (JG 1967/68, Tz. 334) konkretisiert: „Wachstumspolitik ist dann – abgesehen von Möglichkeiten zur Erhöhung der Spar- und Investitionsquote und zur Beschleunigung des technischen Fortschritts – nur noch Strukturpolitik, das heißt: ein System von Maßnahmen, die geeignet sind, das Angebot an Gütern auszuweiten, indem sie die Branchen- und Regionalstruktur verbessern und die beruflichen Qualifikationen der Erwerbstätigen und derer, die nicht, noch nicht oder nicht mehr erwerbstätig sind, an den steigenden Bedarf anpassen.“ Wenn Politiker Branchen- oder Regionalstrukturen verbessern wollen, dann sollen Strukturwandlungen nicht sozial abgedeckt sondern vorausschauend gestaltet werden. Das ist insofern eine Abkehr vom Hayekschen Paradigma, als unterstellt wird, daß eine zentrale politische Stelle über das entsprechende Wissen verfügt. In diesem Sinne schreibt der Sachverständigenrat (JG 1967/68, Tz 336): „Sie (die aktive Strukturpolitik, d. V.) muß den Abbau alter Strukturen beschleunigen, auch wenn sie dabei primär oder im Endergebnis Vorteile hauptsächlich denen zukommen läßt, die ohnedies durch die wirtschaftliche Entwicklung begünstigt werden“. Der Sachverständigenrat prägte hierfür den Begriff „angebotsfördernde Strukturpolitik“(JG 1967/68, Tz. 334).

Diese Überlegungen wurden vom Bundeswirtschaftsministerium aufgenommen. Otto Schlecht (1968, S. 16 f.) erweitert ganz im Sinne des Sachverständigenrates die strukturpolitische Konzeption um die auf Zukunft gerichtete Dimension: „Richtig verstandene Strukturpolitik verstößt nicht gegen die Grundsätze unserer marktwirtschaftlichen Ord-

nung und verdient deshalb kein Mißtrauen. Ihr Ziel ist es, die Wettbewerbswirtschaft dort zu ergänzen oder zu korrigieren, wo sie auf Grund von Marktunvollkommenheiten nicht funktioniert oder wo das Ergebnis ihres Kräftespiels den Zielsetzungen der marktwirtschaftlichen Ordnung zuwiderliefe... Es geht darum, natürliche Markttendenzen zu wecken, zu stützen und zu verstärken, um den Übergang in neue Wettbewerbspositionen zu beschleunigen oder zu erleichtern.“ Das ist behutsam und absichernd formuliert. Doch ist zweierlei klar erkennbar:

- Diese Konzeption geht über die der Gründungsväter hinaus,
- Sie revidiert das Hayeksche Paradigma, als sie natürlichen Markttendenzen nicht bloß Bahn gibt, sondern sie weckt, stützt und verstärkt. Da dabei auch Subventionen eingesetzt werden², wird angenommen, daß verteilende Instanzen wissen, wo sie wecken, stützen und verstärken müssen. Diese Konzeption setzt damit überlegenes Wissen einer zentralen Instanz voraus.

Als Leiter der Grundsatzabteilung des BMWi war Otto Schlecht auch verantwortlich für die Abfassung der auf die Jahrgutachten antwortenden Jahreswirtschaftsberichte. Der Jahreswirtschaftsbericht 1968 übernimmt den Begriff „angebotsfördernde Strukturpolitik“ und füllt ihn mit politischem Leben (Tz. 57): „Um die Produktivität der Wirtschaft weiter zu steigern und die in einigen wichtigen Bereichen bestehenden ‚technologischen Lücken‘ schließen zu helfen, sollen neben der Arbeit der technisch-wissenschaftlichen Bundesanstalten auch private Forschungs- und Entwicklungsvorhaben verstärkt gefördert werden. Wie die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, gibt es Bereiche, in denen Forschung und Entwicklung mit so hohen Risiken belastet sind, daß Leistungskraft und Risikobereitschaft der privaten Wirtschaft nicht ausreichen“. Da der Staat nicht alle privaten Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in einigen wichtigen Bereichen fördern kann, muß er über spezifische Informationen der Förderungswürdigkeit einzelner Projekte verfügen. Im Jahreswirtschaftsbericht 1975 wird die Zielrichtung der positiven Korrektur des Marktmechanismus ganz deutlich (Tz. 31): „Eine zukunftsorientierte Strukturpolitik muß zusammen mit der Technologiepolitik Impulse für die Modernisierung der Wirtschaft geben, besonders für die Entwicklung gesamtwirtschaftlich wichtiger Schlüsseltechnologien und für

² O. Schlecht (1968, S. 17): „Trotz der Tatsache, daß es sich bei den Instrumenten der Strukturpolitik oft um Subventionen handelt, sind sie mit dem System der Marktwirtschaft vereinbar, da sie das Funktionieren dieses Systems verbessern sollen“.

die Einführung technologieintensiver und ressourcensparender Produkte und Verfahren“³.

Der Wissenschaftliche Beirat hat sich in einem umfangreichen Gutachten mit der Interventionspraxis der Bundesregierung auseinandergesetzt. Dabei hat er die direkte Projektförderung als marktinkonform kritisiert, die indirekte als marktkonform gelobt. Freilich hat der Beirat der Politik ein (weites) Schlupfloch offen gelassen: „Führt eine Beurteilung struktureller Entwicklungen zu dem Ergebnis, daß diese den gesamtwirtschaftlichen Zielen zuwiderlaufen, so kann eine Intervention angezeigt sein“ (1978/1980, Tz. 90). So könnte die Politik über die Erhöhung internationaler Wettbewerbsfähigkeit das Ziel Vollbeschäftigung anstreben und nach Diagnose mangelhafter Zielerreichung auf das technologiepolitische Förderinstrumentarium zurückgreifen.

c. Das Marktconformitätskriterium: mangelhafte theoretische Fundierung, normative Anmaßung?

Sowohl im Konzept der Gründungsväter als auch in der neueren konzeptionellen Entwicklung stand im Mittelpunkt, was im Rahmen einer Marktwirtschaft noch zulässig sei und was nicht. Wenn nach Schlecht richtig verstandene Strukturpolitik nicht gegen die Grundsätze unserer marktwirtschaftlichen Ordnung verstoße, so gilt das offensichtlich nicht für eine falsch verstandene Strukturpolitik. Hierbei geht es nicht um die Ziele – diese klaffen auch bei Vertretern unterschiedlicher ordnungspolitischer Auffassung nicht weit auseinander (vgl. hierzu Hockel 1978, S. 131f.), sondern um die einzusetzenden Mittel; insofern ist jeweils die Frage der Marktconformität angesprochen. Im Sinne der Gründungsväter können wir als marktconform Maßnahmen ansehen, die im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung strukturelle Anpassungen vorübergehend sozial abfedern. Im Rahmen der „marktwirtschaftlichen Ordnung“ heißt: Der Preismechanismus als variabler Signalapparat zur Bewertung der Knappheit von Gütern und Produktionsfaktoren muß weiter seine Arbeit tun können. Natürlich hat dieses Konzept Schwächen und Unschärfen: Sollen wir einen umfassenden Zollschutz, der ausländische Konkurrenz nahezu vollständig vom Markt ausschließt, oder Lohnsubventionen noch als marktconform bezeichnen. Die Kritik von „Neoliberalen“ (de Jasay 1993, passim, und Radnitzky 1995, S. 194 ff.) geht jedoch tiefer. Sie betrachten sämtliche Maßnahmen, die korrigierend, stützend oder erhaltend in den Markt eingreifen, als allokatonsverzerrend und damit als eine massive Störung des

³ In der hier gewählten Terminologie wird Technologiepolitik als der Teil der Industriepolitik bezeichnet, der auf die Hebung des technologischen industriellen Niveaus gerichtet ist.

variablen Signalapparates. Nach dieser Auffassung dürfte es keinerlei staatliche Eingriffe geben, die über die Bereitstellung elementarer Kollektivgüter hinausgingen. Bei dieser Auseinandersetzung geht es letztlich um die Reichweite staatlicher Aktivität (Starbatty 1996, S. 381f.). Aus den zitierten Schriften der Gründungsväter ist klar erkennbar, daß sie ihre Position nicht allokatorentheoretisch, sondern normativ fundierten: „Wenn es uns heute unerträglich erscheint, solchen Dingen mit verschränkten Armen zuzusehen...“ (Rüstow 1932/1988, S. 222).

Angriffe gegen das Konformitätskriterium kommen aber vor allen Dingen von Ökonomen, die gegenüber strukturpolitischer Aktivität aufgeschlossen sind. Es wird bezweifelt, ob die Ausrichtung am Kriterium der Konformität mit der marktwirtschaftlichen Ordnung ein geeigneter Ausgangspunkt sei (Kromphardt, 1986, S. 281). Es sei letztlich normativ und seine Verwendung entspreche der von Max Weber kritisierten Gesinnungsethik, die nicht auf die Folgen der Wirkung der Handlung abstelle, im Gegensatz zur Verantwortungsethik, welche die Folgen des Handelns in ihre Überlegungen einbeziehe. Es erscheint sinnvoller, zur Kenntnis zu nehmen, daß die staatliche Förderung von Innovationen überall zunehme; es sei die Frage aufzuwerfen, wie diese Förderung effizienter gestaltet werden könne; dazu gehöre natürlich auch die Feststellung ihrer Grenzen (Kromphardt, 1986, S. 281). Die Kritiker sind offensichtlich pragmatisch eingestellt. Es ist zu vermuten, daß sie sich daran stören, daß das Marktkonformitätskriterium eine Reihe von Maßnahmen ausschließt, die sie selbst für angemessen halten. Freilich wollen auch sie staatliche Förderung begrenzen; doch sagen sie uns nicht, wo sie die Grenzen setzen wollen und welche Gründe hierfür ausschlaggebend sind. Falsch ist jedoch ihre Auffassung, das Marktkonformitätskriterium berücksichtige nicht die Konsequenzen politischen Handelns ein. Gerade das steht im Mittelpunkt, wenn die Wirkungen auf den Preismechanismus und damit auf die gesamtwirtschaftliche Effizienz geprüft werden sollen. Es müßte dann gezeigt werden, daß es geeignetere Kriterien für die Überprüfung der Effizienz der einzelnen Maßnahmen gibt als die Orientierung am Preismechanismus.

Willgerodt (1966, S. 203) hat auf die Grenzen eines so verstandenen Konformitätskriterium aufmerksam gemacht: Auch je für sich marktkonform zu nennende, also die Selbststeuerung des Marktes nicht außer Kraft setzende Maßnahmen, könnten in ihrer Gesamtheit den marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismus lahmlegen, weil sich die Wirtschaftssubjekte nicht mehr an den Marktsignalen orientierten, sondern sich durch „moral

suasion“ und Subventionen in die staatliche Investitionslenkung einspannen ließen. Hier zeige sich, (Willgerodt, 1966, S. 203), „daß die herkömmliche Unterscheidung der Wirtschaftsordnungen allein danach, ob und in welchem Umfange es Märkte und bewegliche Preise sowie private Wirtschaftspläne gibt, der neuen Entwicklung nicht mehr gerecht wird. Die von Eucken und anderen entwickelte Ordnungstheorie ist in diesem Punkte erweiterungsbedürftig“.

Man könnte das von Rüstow und Röpke eingeführte Kriterium als „statisch“ und ein im Sinne Willgerodts erweitertes Kriterium als „dynamisch“ bezeichnen - dynamisch insofern, als geprüft würde, ob ein bestimmter Politikansatz und die dazu gehörigen Mittel Wettbewerbsverhalten im Zeitablauf sicherstellten. Folgende Verhaltensweisen wären dann im einzelnen zu prüfen – im Anschluß an F.A. v. Hayek und auch Joseph Schumpeter (vgl. hierzu Starbatty 1987, S. 162ff.):

- Stärkung oder Schwächung des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren oder auch des Wechselspiels von vorstoßendem und nachfolgendem Wettbewerb⁴,
- Tendenz von der gewinn- zur rentenorientierten Gesellschaft,
- Frage nach der Legitimation einer marktwirtschaftlichen Ordnung (z.B. Delegitimierung bei Einführung von Strukturräten).

3. Re-aktive Strukturpolitik: Wie Strukturkonservierung verhindern!

Die von den Gründungsvätern tolerierte soziale Abfederung des Strukturwandels ist nicht aus der Perspektive theoretischer Analyse, sondern aus der Perspektive der politischen Ökonomie interessant. Das Konzept der sozialen Absicherung oder des „geordneten Rückzugs“ läßt sich leicht hinschreiben. Alfred Müller-Armack hat dies in vorbildlicher Weise für den Kohlebergbau vor knapp 40 Jahren getan (1960/1966, S. 283): „Man sollte, wie man es in der Kohlepolitik des vergangenen Jahres zwar im Ansatz, aber bei weitem nicht entschieden genug getan hat, sich bemühen, in der Richtung des marktwirtschaftlich Notwendigen durch Mobilitätsprämien ein Abwandern der Bergleute, durch Umschulungsbeihilfen für die betroffenen Gemeinden, durch Kredithilfen an neue Unternehmungen

⁴ In diesem Sinne auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (1978/1980, Tz. 68), wenn er die Vereinbarkeit von indikativer Planung und Allokationseffizienz in der Marktwirtschaft herausarbeitet.

gen zu erreichen, den Prozeß der Umschaltung reibungsloser vor sich gehen zu lassen, als es bisher geschah“.

Der Ruhrkohlebergbau kostet den Steuerzahler – die staatlichen Zuzahlungen an die Knappschaftsversicherung eingerichtet – immer noch jährlich mehr als 20 Mrd. DM. Biedenkopf verwies darauf, daß die politisch ins Auge gefaßte Umstrukturierung nicht als geglückt anzusehen sei, wenn das Durchschnittsalter der im Bergbau Beschäftigten bei 35 Jahren liege.⁵ Obwohl die Notwendigkeit der Rückführung der Subventionen immer politisch bekräftigt wurde, sind zugleich junge Arbeitskräfte für den Bergbau angeworben worden. Das Handwerk hat in Nordrhein-Westfalen Umschulungskonzepte für die Bergarbeiter, die allgemein als initiativ und zupackend eingeschätzt werden, vorgelegt und auch die Übernahme in sichere Arbeitsplätze zugesagt – ohne Erfolg. Allerdings hätten die umgeschulten Arbeitskräfte mit Lohnsteigerungen in den nächsten Jahren nicht rechnen können.

Natürlich wollen auch Politiker keine Strukturkonservierung; sie sind sich über die gesamtwirtschaftlich nachteiligen Konsequenzen durchaus im klaren. Sie fordern daher – genau wie die Wissenschaft –, daß Anpassungshilfen „zeitlich begrenzt“ und „degressiv gestaffelt“ zu gewähren seien. Wie ist aber zu erklären, daß der prozentuale Anteil der Subventionen an den Steuereinnahmen in den 90er Jahren über dem der 50er und 60er Jahre liegt? Basissätze der politischen Ökonomie klären hier auf:

- (1) Das Strukturproblem muß merklich und bedeutend, d.h. das Stimmverhalten der betroffenen Bürger muß u.U. wahlentscheidend sein;
- (2) die (politische) Öffentlichkeit muß mobilisiert werden können – durch Gewerkschaften, Verbände, Kirchen und regionale Politiker;
- (3) die „Großen“ müssen sich hinter den „Kleinen“ verstecken können (wie z.B. in der Landwirtschaft);
- (4) die tatsächlichen Kosten müssen sich verschleiern oder „verniedlichen“ lassen (wie z.B. der „Kohlepennig“ auf den Stromrechnungen der Verbraucher);
- (5) Partialinteressen müssen sich gesamtwirtschaftlicher Argumente bedienen können – so wie das Produzenteninteresse im Bergbau auf die Notwendigkeit der Versorgungsi-

⁵ Mündlicher Vortrag anläßlich einer Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Haus der Technik, Essen, am 16. September 1994 in Dresden.

cherheit pocht⁶.

Da Anpassungsinterventionen – finanzwirksam oder marktorganisatorisch z.B. über ein Strukturkrisenkartell – den Anpassungsdruck mindern, womöglich sogar eine (über)-durchschnittliche Rendite sichern, forcieren sie eben nicht mehr den „geordneten Rückzug“, sondern konservieren geradezu überholte Strukturen. Wenn die aufgezählten Interventionsgründe weiterhin Gültigkeit haben, laufen Subventionen nicht aus, sondern werden verlängert⁷.

Werden Strukturwandlungen als der sozialen Abfederung bedürftig empfunden, so müßte von vornherein ein Ansatz gewählt werden, der mit einem höheren Maß an Wahrscheinlichkeit Strukturkonservierung verhindert. Eine internationale Arbeitsgruppe bei der OECD (1983) hat Elemente einer „positiven Anpassungspolitik“ entwickelt, deren Beachtung hilfreich sein könnte:

- (1) Eine klare Ursachenanalyse (Schwachstellenanalyse) und zugleich eine darauf aufbauende Vorausschau, die am besten von Unternehmensberatungsfirmen erstellt werden;
- (2) Ein detaillierter Sanierungsplan, der von Politik, Gewerkschaften und Unternehmen als verbindlich akzeptiert wird;
- (3) Hereinnahme privaten Risikokapitals (zu mindestens 50%) als Test für die Glaubwürdigkeit des Sanierungsplanes;
- (4) Offenlegung der Kosten für den Steuerzahler.

4. Vorausschauende Strukturpolitik als Reaktion auf Marktversagen

a. Prognoseproblem – werden Unternehmer wie Lemminge auf übersetzte Marktfelder gelockt?

Anpassungsinterventionen vollziehen sich im Rahmen des Hayekschen Paradigmas. Eine progressive oder vorausschauende Strukturpolitik will dagegen durch gezielte Lenkung

⁶ Wenn sogar der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi (1978/1980, Tz. 91) dieses Argument ohne genauere Überprüfung akzeptiert, dann darf nicht überraschen, daß es im politischen Raum Gewicht hat.

⁷ Gahlen (1981, S. 861) hat vorgeschlagen, daß in den Erhaltungsbereichen Ökonomen mehr kontrollieren sollten. Da hier aber „politisch“ entschieden wird, kann nicht erwartet werden, daß sich ökonomischer Sachverstand durchsetzen wird. Auch ist nicht unwahrscheinlich, daß bestellte „wissenschaftliche“ Gutachten sektorale Interessen absichern,

sektoraler Aktivitäten das gesamtwirtschaftliche Wachstum steigern⁸ und über eine Stärkung der Konkurrenzfähigkeit in Schlüsseltechnologien zu mehr Beschäftigung kommen⁹. Dabei wird unterstellt, daß ohne strukturpolitische Aktivität besonders in Form direkter Projektförderung – also bei ausschließlich dezentraler Entscheidungsfindung und Koordination über den Markt – das Sozialprodukt geringer wäre. Damit wird der „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ als teilweise suboptimal im Vergleich zur Wirkung der sichtbaren Hand des Staates eingeschätzt. Insofern wird von den Vertretern vorausschauender Strukturpolitik Marktversagen angenommen. Zugleich wird unterstellt, daß eine zentrale Instanz über Informationen verfüge, die an dezentralen Entscheidungsstellen fehlten oder nicht genutzt würden.

Diese Argumentationslinie ist umstritten. So attackiert der Sachverständigenrat – knapp 20 Jahre nach seinem Plädoyer für eine „progressive Strukturpolitik“ – die direkte Projektförderung als „Stein des ordnungspolitischen Anstoßes“, weil der Staat bei der Auswahl zukunftsreicher Projekte nie klüger als der Markt sein könne (Jahresgutachten 1985/86, Tz. 317). Man könnte von einem „Informationsmangel-Argument“ sprechen¹⁰. Nun ließe sich entgegnen, daß der Markt als Institution nicht über Wissen verfüge, sondern die Marktteilnehmer selbst und daß der Staat oder – genauer – die mit der Förderung von Schlüsseltechnologien betraute Instanz auch gar nicht annehme, es besser als die Marktteilnehmer zu wissen. Es komme vielmehr darauf an, das auf viele Köpfe verstreute Wissen zu sammeln und in Kenntnis dieses Wissens Aussagen über Aufkommen und Entwicklung von Schlüsseltechnologien zu treffen. Es wird also abgestritten, daß es eine Dichotomie von Staat (Bürokratie) und Markt (Unternehmen) gebe. Wer sich mit dem komplizierten Verfahren der EU-Kommission vertraut macht, das der Ausschreibung von Förderprogrammen vorausgeht, erkennt, daß das verantwortliche Kommissariat alle verfügbaren Informationen an der Basis auszuschöpfen versucht und in Erkenntnisgewinnung

⁸ In diesem Sinne relativ falsch die bereits zitierte strukturpolitische Maxime des Sachverständigenrats im Jahresgutachten 1965/66, Tz. 219.

⁹ Förderung von Schlüsseltechnologien zur Stärkung internationaler Konkurrenzfähigkeit steht im Zentrum jeder vorausschauenden Strukturpolitik.

¹⁰ Ganz ähnlich auch Watrin (1978, S. 116): „Es sind daher erhebliche Zweifel am Platz, ob eine vorausschauende Strukturpolitik sich überhaupt die notwendige informationelle Basis erarbeiten kann, die für das Setzen richtiger Signale erforderlich ist“. - Bei Helmstädter (1978, S. 20) heißt es: „Es gibt keinen wissenschaftlich begründbaren Entwurf der künftigen Wirtschaftsstruktur. Es kann ihn deshalb nicht geben, weil die Daten, die sämtlich erforderlich wären, weder verfügbar sind, noch wären sie bei gegebener Verfügbarkeit zureichend auswertbar“. - Auf schwerwiegende Informationsprobleme macht auch Gahlen (1981, S. 861) aufmerksam: „Alle Faktoren, die Strukturwandel auslösen, entwickeln sich nicht unbedingt nach einer Trendfunktion. So sind z.B. Nachfrageän-

und Entscheidungsfindung einfließen läßt (vgl. hierzu Starbatty und Vetterlein 1990, S. 50-62). Die entscheidende Frage muß lauten, was mit der Sammlung und Aufbereitung bislang nur an dezentraler Stelle verfügbarer Informationen gewonnen ist.

An vielen Stellen in der Welt werden Informationen über gegenwärtige und zukünftige Schlüsseltechnologien und Produktionslinien zusammengetragen. Wenn wir davon ausgehen, daß verfügbare Informationen weitergegeben werden und daß die mit der Auswertung betrauten Instanzen professionell arbeiten, werden sie konsistente Rangfolgen für zu fördernde Schlüsseltechnologien aufstellen können. Wenn eine Instanz dazu in der Lage ist, so auch konkurrierende Instanzen. Wenn wir nun unterstellen, daß sich solche Rangfolgen, die wir Technologieprognosen nennen wollen, tatsächlich zutreffend erstellen lassen, was ist damit über die Rentabilität solcher Investitionen, also über deren Bewährung auf dem Markt gesagt. Zeppernick (1985, S. 69ff.) hat auf den fundamentalen Unterschied zwischen Technologie- und Marktprognosen hingewiesen.

Ubiquitäres Wissen (vollkommene Vorausschau) führt dazu, daß über Arbitragebewegungen Renditedifferentiale abgeschöpft werden. Vollzieht sich dagegen eine solche Arbitrage auf der Zeitachse und wissen wir nicht, wie viele Marktteilnehmer sich an diesem Rennen beteiligen und wie schnell sie sind, so hat der Investor keine Anhaltspunkte für seine Entscheidung: Investiert er in die ausgelobte Schlüsseltechnologie und mit ihm viele andere, so kann er nicht ausschließen, daß er sich wie viele andere Lemminge auf übersetzte Marktfelder hat locken lassen (Staudt, 1986, S. 89). Unterläßt er es und mit ihm viele andere, so verzichtet er womöglich auf Sonderprofite. Auf das Paradoxon, daß vollkommene Voraussicht eben nicht zu einem wirtschaftlichem Gleichgewicht führen müsse, hat erstmals Oskar Morgenstern (1935, S. 343 f.) aufmerksam gemacht.

b. Zu geringes Risikokapital?

Auch wenn das zentrale Argument, staatliche Institutionen seien nach Sammlung von Informationen in der Lage, „Marktkräfte zu wecken“, erschüttert ist, so lohnt es sich doch, zusätzlich noch drei Standardargumente für vorausschauende Strukturpolitik zu prüfen. Diese hängen zwar mit dem Prognoseproblem zusammen, werden aber auch unabhängig davon ins Feld geführt. Das erste dieser Argumente behandelt die Knappheit von Risiko-

derungen nicht irreversibel. Neue technische Entwicklungen können Trends umkehren. Spezialisierungspotentiale können entwickelt und Marktnischen erfolgreich besetzt werden“.

kapital. Interessierte Unternehmer haben es vorgebracht¹¹, die Bundesregierung hat ihm zugestimmt¹², und ein Teil der Wissenschaft hat es akzeptiert¹³.

Nun gibt es keine generelle Kapitalknappheit. Für die Realisierung einer Innovation, mag sie finanziell auch noch so anspruchsvoll sein, wird es immer genügend Kapital geben, gesetzt den Fall, daß die Kapitalgeber mit Zinsendienst und Schuldentilgung rechnen können. Damit läßt sich die Frage nach Verfügbarkeit von Risikokapital in ein Problem der Informationsbeschaffung transformieren. Aus dieser Perspektive ist dann nicht der Staat als Kapitalgeber – und damit der Steuerzahler als Risikoträger gefordert -, sondern Institutionen oder Einzelpersonen („Informationsbroker“), die sich auf die Erforschung von Risiken bei Produkt- und Prozeßinnovationen spezialisiert haben. Für die USA ist das selbstverständlich. Auch in Deutschland fiel das Gründungsgeschäft im letzten Jahrhundert nicht in den Aufgabenbereich des Staates, sondern in den von Bankiers. In Schumpeters „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ ist der „dynamische Bankier“ notwendiger Partner in den von dynamischen Unternehmern und ihren Innovationen getragenen Konjunktur- und Wachstumsschüben¹⁴. Es ist anzunehmen, daß bei einem von professionellen Bankern betriebenen Gründungsgeschäft die Risiken besser eingeschätzt werden, als es bei Beamten möglich wäre, die dieses nach Kennziffern betreiben oder – schlimmer noch – nach politischen Vorgaben.

Weil sich bei uns der Staat für die Bereitstellung von Risiko-Kapital verantwortlich fühlt, können sich private Alternativen, die auf die jeweiligen Belange eines solchen Risikomanagements eingehen und dem über maßgeschneiderte Finanzierungskonzepte gerecht werden können, nicht hinreichend entfalten – mit der Konsequenz, daß so die Chancen für unternehmerische Neuerer insgesamt beschnitten werden. Robert Solow (1997, S. 22 f.) diagnostizierte für Deutschland und Frankreich „unbedeutende ‚venture capital‘-Märkte“.

¹¹ Plettner (1978, S. 99), früherer Vorsitzender der Siemens AG, betrachtet die Kritik an staatlicher Forschungs- und Innovationsförderung dort als „nicht angebracht, wo es sich um die Förderung von Techniken handelt, deren Entwicklung im volkswirtschaftlichen Interesse geboten ist, aber so große finanzielle Mittel erfordert, daß sie über die Möglichkeiten des privaten Unternehmens hinausgeht“.

¹² Die Bundesregierung stellte im Jahreswirtschaftsbericht 1968, Tz. 57 fest, es gebe „Bereiche, in denen Forschung und Entwicklung mit so hohen Risiken belastet sind, daß Leistungskraft und Risikobereitschaft der privaten Wirtschaft nicht ausreichen“.

¹³ Im Jahresgutachten (1976/77, Tz. 327) rechtfertigt der Sachverständigenrat staatliches Engagement wie folgt: „Nur ein Teil der von Unternehmen durchgeführten Erstinnovationen führt zu marktfähigen Produkten, wiederum nur ein Teil davon wird ein wirtschaftlicher Erfolg. Wenn durch Fehlentwicklungen an anderer Seite die Basis für Risikokapital geschwächt worden ist, so kann dies rechtfertigen, daß der Staat ein Gegengewicht schafft, zumindest bis die Fehlentwicklungen und deren Folgen beseitigt sind“.

Er sprach dabei auch das Informationsproblem an: Gründungsfinanziers lieferten nicht bloß das Startkapital, sondern gäben auch finanzielle Ratschläge und vermittelten betriebswirtschaftliches „Know-How“. Er skizzierte (1997, S. 22 f.), wie sich in den USA ein „sich selbst nährendes“ Prozeß der Kapitalbereitstellung entwickelt hat: „Das Geschäft des Kapitalgebers wird in den USA durch die Möglichkeit einer rasch und leicht zu realisierenden Ausstiegsstrategie begünstigt: Ein relativ aktiver IPO-Markt (Initial Public Offering – der erste öffentliche Verkauf von Unternehmensanteilen durch kleine und mittlere Unternehmen) erlaubt Risikokapitalgebern gegebenenfalls eine rasche Liquidierung erfolgreicher Investitionen und die Rückkehr zum Markt“.

Natürlich stellt sich die Frage, ob sich der Staat bei allen riskanten Investitionen einschalten müsse. Die Antwort lautet: Nur wenn begründet vermutet werden kann, daß die Innovationen Erträge abwerfen, die in gesamtwirtschaftlicher Rechnung höher ausfallen als in unternehmerischer (Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1976/1977, Tz. 327). Das eigentliche Argument läuft also auf staatliche Kompensationen bei Nachweis positiver externer Effekte hinaus.

c. Positive externe Effekte – eine Leerformel?

Die ökonomische Begründung für staatliche Zuschüsse läßt sich auf Pigou zurückführen. Er plädierte für Abgaben an den Staat bei Auftreten negativer externer Effekte etwa bei umweltbelastender Produktion (sog. Pigou-Steuern) und für staatliche Kompensationszahlungen an Unternehmen bei positiven externen Effekten. Natürlich läßt sich bei Produkt- und Prozeßinnovationen der Nachweis positiver externer Effekte erbringen – Hebung der internationalen Konkurrenzfähigkeit bei Ausstrahlen von Innovationen auf vor- und nachgelagerte Industrien, Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und Steuereinnahmen –, doch lassen sich positive externe Effekte auch bei traditionellen Produktionsrichtungen nachweisen – z.B. der Duft frisch gebackener Brötchen in Bahnhofshallen, die Freude der Beschenkten beim Kosten einer Pralineninnovation, die Freude der beglückten Umwelt bei Modeinnovationen. Obwohl also bei traditionellen Produktionslinien erhebliche externe Effekte vorliegen können – ganz zweifellos –, so würde niemand hierin einen Tatbestand diagnostizieren, der Subventionszahlungen rechtfertigte. Es muß also hinzukommen, daß positive externe Effekte von besonderer volkswirtschaftlicher Bedeutung sein

¹⁴ Die Rolle des Bankiers als kongenialer Partner des dynamischen Unternehmers betont besonders März (1989).

müssen. Hier ist ein weiter Interpretationsspielraum gegeben.

Wie weit der sein kann, sei an einem herausragenden Beispiel erläutert. Was ist der Unterschied zwischen Kartoffelchips und Mikrochips? Hier ist nicht der stoffliche, sondern der gesamtwirtschaftliche gemeint. Wenn ein Land Nettoimporteur von Kartoffelchips sowie Mikrochips ist, so erwächst aus einem Lieferembargo bei Kartoffelchips kein gesamtwirtschaftliches Problem, wohl aber bei Mikrochips. Daraus läßt sich dann eine Begründung für den Aufbau einer nationalen Chip-Produktion ableiten. Auch hier wird – wie bei der Kohle - das Autarkie-Argument bemüht¹⁵.

Es ist nicht auszuschließen, daß das Autarkie-Argument für die Förderung der Chip-Produktion auf nationaler wie europäischer Ebene ausschlaggebend war. Es ist fraglich, inwieweit die Stichhaltigkeit des Autarkiearguments sorgfältig geprüft wurde. Nicht fraglich ist, daß Siemens die eigene Chip-Produktion nicht aufgebaut hat, um die deutsche Volkswirtschaft vor japanischer Erpressung zu schützen, sondern um sich mit dieser Technologie vertraut zu machen, da sie als Basis für die Entwicklung intelligenter Chip-Systeme zu gelten hat. Damit ist der Aufbau dieser Produktionslinie aus betriebswirtschaftlicher Notwendigkeit erfolgt. Für diese Annahme spricht auch die kürzlich beschlossene Reduktion im Rahmen dieser Produktionslinie. Ein betriebswirtschaftliches Interesse verdient aber keine gesamtwirtschaftliche Förderung.

Auch aus genereller Perspektive ergeben sich Bedenken gegen ein staatliches Entgelt für Produkt- und Prozeßinnovationen. Wenn deren Entwicklung mit besonderen Risiken verbunden ist, so winken bei erfolgreichen Versuchen Sonderprofite. Staatliche Förderung muß aber versuchen, ex ante die erfolgreichen Innovationen herauszufiltern; denn die staatliche Finanzierung von Flops soll ja tunlichst vermieden werden. Wenn also der Grundsatz gilt „picking the winners“, dann stellt sich die Frage, warum ausgerechnet diese

¹⁵ Die Gefahr der Abhängigkeit der deutschen Volkswirtschaft von japanischen Chipproduzenten hat besonders Henzler betont (1991, S. 20): „Wenn wir wirklich überall offene Märkte hätten, bräuchten wir uns um die technologische Unterlegenheit der Deutschen und auch der übrigen Europäer in der Mikroelektronik nicht so viel Gedanken zu machen. Tatsächlich ist aber der Zugang zum Inlandsmarkt der Japaner für technisch hochwertige Systeme und Produkte oft behindert. Und mit ihrer angestrebten Monopolstellung bei den Memory-Chips verschaffen sich die Japaner auch Vorteile in der Anwendung. Sie perfektionieren ihre Fertigung und greifen die Anwendungsbastionen der europäischen Industrie an“. – Zur Kritik des Autarkie-Arguments in der Chip-Produktion vgl. Starbatty und Vetterlein 1988, S. 188-195.

noch staatlich gefördert werden müssen¹⁶.

Wenn sich staatliche Innovationsförderung auf Schumpeter bezieht, so ist dies ein grundlegender Irrtum. Schumpeter sieht das kapitalistische System durch dynamische Unternehmer und ihre Innovationen legitimiert. Die schützenden Mauern bröckeln dagegen, wenn – so Schumpeter (1952, S. 219 f.) – Innovationen generalstabmäßig geplant werden könnten, da sich dann die Figur des dynamischen Unternehmers überlebt habe. Die öffentliche Finanzierung von Innovationen, deren Erträge private Gewinne und private Dividenden steigen ließen, würde Schumpeter als eine entscheidende Schwächung der Legitimation des kapitalistischen Systems einschätzen.

d. Spielregelverletzung – „Irgendwann werden die Japaner das ganz große Ei in den Sand setzen“

Kritischen Anmerkungen zur vorausschauenden Strukturpolitik begegneten Vertreter von Industrie und Politik nicht mit Argumenten auf theoretischer Ebene, sondern mit dem Hinweis, daß Regierungen in der Landschaft um uns herum – ohne sich von theoretischen Bedenken und ideologischen Bekenntnissen irre machen zu lassen – Industriepolitik betrieben¹⁷. Würden sich alle Regierungen an die Grundsätze der reinen ordnungspolitischen Lehre halten, also nicht die Spielregeln verletzen, könnte man ebenfalls strukturpolitisch enthaltsam sein. Es geht hier – wohlgermerkt – nicht um die re-aktive Strukturpolitik, deren nachteilige Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit allgemein gesehen wird, sondern um die vorausschauende Strukturpolitik. Wenn gesagt wird, man müsse es anderen gleich tun, um im internationalen Konkurrenzkampf nicht ins Hintertreffen zu geraten, so ist damit die Annahme impliziert, vorausschauende Strukturpolitik trage zur effizienteren Ausschöpfung der Ressourcen bei.

Dabei wurde vielfach auf das Vorbild Japan verwiesen. Deutsche Unternehmer haben in

¹⁶ Gahlen (1981, S. 865): „Aus der empirischen Erscheinungsform des Strukturwandels wird häufig gefolgert, daß es die Aufgabe der Strukturpolitik sei, die Verlierer zu eliminieren und die Gewinner zu fördern. Ersteres habe ich kritisiert. Die zweite Forderung ist absurd: Warum sollen staatliche Instanzen Bereiche fördern, die sich am Markt durchsetzen können“?

¹⁷ In diesem Sinne Gentz (1994, S. 151 f.): „Beobachten Sie doch nur die Landschaft, die um uns herum besteht. Die Franzosen sind mit wesentlich weniger Hemmnissen ausgestattet als unsere Theoriediskussion über lupenreine Nicht- oder Doch-Forschungsförderung im öffentlichen Bereich. Das gilt fast durchgängig für unsere europäischen Nachbarn. Diese Forschungsförderung findet auch im amerikanischen Bereich an einer Stelle statt, die man meistens nicht so richtig sehen kann, weil sie – im übrigen in vielen Ländern – über den Umweg einer militärischen Forschung im verteidigungstechnischen Bereich durchgeführt wird“.

der Vergangenheit verschiedentlich das hohe Lied auf diese Form ideologiefreier Kooperation gesungen: Die Regulierung des Finanzsystems verschaffe japanischen Unternehmen konkurrenzlos billige Kredite, das feingesponnene administrative Geflecht lasse internationale Konkurrenz auf den japanischen Märkten nur begrenzt zu, die Zusammenarbeit von MITI und Großindustrie verschaffe der japanischen Industrie Vorteile im internationalen Konkurrenzkampf. Diese Form der gegenseitigen Beeinflussung und Verflechtung sollte dafür sorgen, daß japanische Unternehmen nicht isoliert ihren jeweiligen Vorteil suchten, sondern in Abstimmung mit industriellen Partnern und Staat ihren Beitrag zur Wohlfahrt Japans beisteuerten. Wer mit japanischen Konkurrenten um Marktanteile auf internationalen Märkten ringe, bekomme es nicht bloß mit einem einzelnen Unternehmen, sondern mit einem ganzen System zu tun. Um dies zu charakterisieren, sprach man von der „Japan Inc.“ oder Japan AG“. Deswegen wurde „Waffengleichheit“ für deutsche Unternehmen gefordert. Liest man die entsprechenden Ausführungen, so könnte man bereits anhand des verwendeten Vokabulars den Eindruck gewinnen, daß Japan auf einem Eroberungsfeldzug gewesen sei¹⁸.

Genau diese Verquickung von Staat, Industrie und Gesellschaft, das Verschwimmen von Zuständigkeiten und die gegenseitige Abschiebung der Verantwortung werden nun als das Haupthindernis für die Überwindung der japanischen Konjunktur-, Struktur- und Gesellschaftskrise angesehen. Das MITI und die industriepolitische Zusammenarbeit war Ausdruck dieses Gesellschaftssystems. Es wird mittlerweile sogar von denen als gescheitert angesehen (Seitz 1998, S. 217), die es uns früher haben andienen wollen: „Das japanische Wachstumsmodell ... hat ausgedient. Aber die Krise der Japan AG läßt sich nicht auf die Wirtschaft beschränken. Vor unseren Augen spielt sich der politisch-moralische Zerfall des Modells Japan ab. Japan steht vor der gewaltigen Herausforderung, ein neues Wirtschaftssystem zu entwickeln. Japan muß sich neu erfinden ...“. Ordnungspolitisch denkende Ökonomen – wie Hans D. Barbier (1991, S. 39) – haben die generelle Problematik des japanischen Ordnungsmodells bereits früh gesehen: „Aber immer wenn man ins Un-

¹⁸ Es sei hier auf den Exponenten dieser Richtung, Konrad Seitz, verwiesen. So heißt es in einem seiner Vorträge (1991, S. 9): „... Zerstörten die Japaner die amerikanische Unterhaltungselektronik-Industrie in einem massiven Dumping-Angriff ... tief in den amerikanischen Heimmarkt eingedrungen ... Konsumgüterindustrien erobert ... überrannten die Japaner die amerikanische Halbleiter-Industrie ... als der Staub der Schlacht sich gelegt hatte ... ging auch die amerikanische Werkzeugmaschinen-Industrie im japanischen Ansturm unter ... ebenso rissen die Japaner die Führung bei Industrierobotern an sich ... liefern NEC und andere Japaner dem US-Elektronikkonzern Motorola einen erbitterten Kampf ... bleibt als letzte Bastion der Amerikaner die Computerindustrie ... bereits unterminiert ... doch wie stark wird der Trumpf der Software-Überlegenheit bleiben, wenn erst einmal die Hardware in die Hände der Japaner gefallen ist“?

gewisse geht, wenn es sich um eine Umbruchsituation handelt, dann genau versagt die Planwirtschaft, dann genau versagt das MITI-Modell. Es wird auch – verlassen wir uns darauf – nach allem, was wir bisher wissen, irgendwann in Japan versagen. Irgendwann werden die Japaner das ganz große Ei in den Sand setzen“.

5. Keine (sektorale) Strukturpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft

Die Brüchigkeit der theoretischen Basis und die politische Praxis, die praktisch auf eine Förderung der Großindustrie hinausläuft, lassen die vorausschauende Strukturpolitik als obsolet erscheinen. Blicke dann die re-aktive Strukturpolitik als soziale Abfederung des Strukturwandels, wie im ursprünglichen Konzept der Sozialen Marktwirtschaft vorgesehen? Nun sind diese konzeptionellen Überlegungen vor ca. 50 Jahren und früher entwickelt worden. Damals konnte man die reale Entwicklung einer solchen Politik (Strukturkonservierung) in demokratisch verfaßten Gesellschaften nicht mit hinreichender Klarheit abschätzen.

Re-aktive Strukturpolitik ist Sozialpolitik für einen Sektor; da sich die sektorale Produktion vielfach auf eine bestimmte Fläche konzentriert, ist sie also in der Regel letztlich Sozialpolitik für die Fläche. Bei dieser Perspektive ist zu prüfen, wer Begünstigter und wer Belasteter ist. Eine Prüfung der Inzidenz der Maßnahmen im Rahmen der re-aktiven Strukturpolitik würde wahrscheinlich ergeben, daß eine so weit streuende Sozialpolitik auch anti-soziale Effekte zeitigt. Wenn das strukturpolitische Ziel letztlich der soziale Schutz von Personengruppen (Arbeitnehmern) ist, dann ist zu fragen, ob dieser Schutz nicht bereits hinreichend absichert; wenn nein, ob dann nicht eine Schließung solcher Lücken vorzuziehen sei¹⁹.

Ferner herrscht über die kontraproduktiven Effekte re-aktiver Strukturpolitik allgemein Einigkeit. Daher lautet unsere generelle Schlußfolgerung: Keine (sektorale) Strukturpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft.

¹⁹ Diese politische Schlußfolgerung paßt auch zu Gahlens empirischem Befund (1981, S. 863): „Interessanter ist, daß gerade die Länder, die ein relativ enges ‚soziales Netz‘ haben, deren Volkswirtschaften einen relativ guten sozialen Kontrakt haben, die Anpassung an den Strukturwandel relativ reibungslos bewältigen“.

Literaturverzeichnis

- Barbier, Hans D. (1991): Diskussionsbeitrag, in: Wer klappt die Zukunft auf? Informationstechnik in Japan, USA und Europa. Eine moderne Geschichte mit Hasen und Igel, Arbeitstagung der Stiftung für Kommunikationsforschung in Zusammenarbeit mit der Apple Computer GmbH, Bonn.
- Bundesregierung (1968): Jahreswirtschaftsbericht 1968 der Bundesregierung. Drucksache des Deutschen Bundestages V/2511.
- Bundesregierung (1975): Jahreswirtschaftsbericht 1975 der Bundesregierung. Drucksache des Deutschen Bundestages 7/3197.
- Böhm, Franz (1950): Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart. Eine Sammlung von Vorträgen und Schriften aus dem Gebiet der gesamten Staatswissenschaften, Nr. 153/154, Tübingen.
- Erhard, Ludwig (1988): Gedanken aus fünf Jahrzehnten. Reden und Schriften, hrsg. von Karl Hohmann, Düsseldorf, Wien und New York.
- Erhard, Ludwig (1948/1988): Im Streitgespräch mit Erik Nölting, in: Erhard (1988), S. 166-181.
- Erhard, Ludwig (1949/1988): Grundlagen der deutschen Wirtschaftspolitik, in: Erhard (1988) S. 186-200.
- Erhard, Ludwig (1949/1988): Das Ende der Improvisationen (1949), in: Erhard (1988) S. 201-205.
- Erhard, Ludwig (1949/1988): Keine Beschränkung des Leistungswettbewerbs, in: Erhard (1988), S. 212-213.
- Erhard, Ludwig (1951/1988): Das zweite Streitgespräch mit Erik Nölting, in: Erhard (1988), S. 304-314.
- Erhard, Ludwig (1960/1988): Wirtschaftspolitik als Teil der Gesellschaftspolitik, in: Erhard (1988), S. 607-623.

Erhard, Ludwig (1961/1988): Freiheit und Verantwortung, in: Erhard (1988), S. 676-683.

Erhard, Ludwig (1963/1988): Politik der Mitte und der Verständigung. Regierungserklärung, 18. Oktober 1963, in: Erhard (1988), S. 814-846.

Erhard, Ludwig (1964/1988): Europäische Weichenstellung (1964), in: Erhard (1988), S. 902-907.

Erhard, Ludwig (1965/1988): Sparsamkeit und Nüchternheit, in: Erhard (1988), S. 940-973.

Erhard, Ludwig (1966/1988): Wirtschaft und Wirtschaftsordnung in der modernen Politik; in: Erhard (1988), S. 1013-1020.

Erhard, Ludwig (1966): Geist der Freiheit, Selbständigkeit und Unabhängigkeit, in: Ludwig Erhard. Wirken und Reden. 19 Reden aus den Jahren 1952 bis 1965 als Dokumentation eines mutigen und ehrlichen Regimes um Freiheit und Würde des Menschen und einer diesen Zielen dienenden Wirtschaftsordnung, hrsg. von Walter Hoch, Ludwigsburg, S. 42-54.

Eucken, Walter (1951): Die Entwicklung des ökonomischen Denkens, in: Unser Zeitalter der Mißerfolge. Fünf Vorträge zur Wirtschaftspolitik, Tübingen, S. 59-72.

Eucken, Walter (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern und Tübingen.

Gahlen, Bernhard (1981): Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft, in: Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, hrsg. von Otmar Issing, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 116, Berlin, S. 853-871.

Gentz, Manfred (1994): Diskussionsbeitrag zur Podiums- und Plenumsdiskussion, in: Eine neue deutsche Interessenlage? Koordinaten deutscher Politik jenseits von Nationalismus und Moralismus, Symposium vom 2.-3. Dezember 1993 in Berlin, hrsg. von der Hanns-Martin-Schleyer-Stiftung, Köln, S. 131 ff.

Gröner, Helmut und Knorr, Andreas (1998): Soziale Marktwirtschaft zwischen wettbewerbsspolitischem Imperativ und interventionistischer Pragmatik, in: 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption, hrsg. von Dieter Cassel, Stuttgart, S. 203-221.

- Hayek, Friedrich A. von (1969): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien, Tübingen, S. 249-265.
- Hayek, Friedrich A. von (1975): Die Anmaßung von Wissen, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 26, S. 12-21.
- Helmstädter, Ernst (1978): Strukturlenkung – bedarf der Markt der staatlichen Voraussicht?, in: Strukturpolitik – wozu? Technokratischer Interventionismus versus marktwirtschaftlicher Ordnungspolitik, Gespräche der List Gesellschaft e.V., N. F., Band 3, hrsg. von Hans Besters, Baden-Baden, S. 11-24.
- Henzler, Herbert (1991): Klare Konzepte. Der Deutschland-Chef von McKinsey fordert von der deutschen Wirtschaft firmenübergreifende Strategien, in: Wirtschaftswoche, Nr. 49, S. 20-24.
- Hockel, Dieter (1978): Diskussionsbeitrag, in: Strukturpolitik – wozu? Technokratischer Interventionismus versus marktwirtschaftlicher Ordnungspolitik, hrsg. von Hans Besters, Gespräche der List Gesellschaft e.V., N. F. Band 3, Baden-Baden.
- iwd (Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft) (1998): Subventionen. Schwer durchschaubares Dickicht, Nr. 42, S. 4-5.
- de Jasay, Anthony (1993): Adjektivlose oder Soziale Marktwirtschaft, hrsg. von der Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn.
- Kromphardt, Jürgen (1986): Bericht über die Diskussion zum Referat R. Kurz, in: Technologischer Wandel – Analyse und Fakten, hrsg. von Gottfried Bombach, Bernhard Gahlen und Alfred E. Ott, Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 15, Tübingen, S. 281-282.
- März, Eduard (1989): Joseph Alois Schumpeter, in: Klassiker des ökonomischen Denkens, Band 2, hrsg. von Joachim Starbatty, München, S.251-272.
- Morgenstern, Oskar (1935): Vollkommene Voraussicht und wirtschaftliches Gleichgewicht, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Band VI, S. 337-357.
- Müller-Armack, Alfred (1946/1974): Das Grundproblem unserer Wirtschaftspolitik: Rückkehr zur Marktwirtschaft, in: Alfred Müller-Armack: Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte, Bern und Stuttgart 1974, S. 25-39.

- Müller-Armack, Alfred (1947/1974): Zur Diagnose unserer wirtschaftlichen Lage, in: Alfred Müller-Armack: Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte, Bern und Stuttgart 1974, S. 40-58.
- Müller-Armack, Alfred (1948/1974): Vorschläge zur Verwirklichung der Sozialen Marktwirtschaft, in: Alfred Müller-Armack: Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte, Bern und Stuttgart 1974, S. 90-107.
- Müller-Armack, Alfred (1956/1966): Soziale Marktwirtschaft, in: Alfred Müller-Armack.: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Freiburg 1966, S. 243-249.
- Müller-Armack, Alfred (1960/1966): Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft: Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik, in Alfred Müller-Armack: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Freiburg 1966, S. 267-291.
- Müller-Armack, Alfred (1972/1981): Die Soziale Marktwirtschaft und ihre Widersacher, in: Alfred Müller-Armack: Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Ausgewählte Werke, hrsg. von Ernst Dürr u.a., 2. erw. Aufl., Bern und Stuttgart, S. 147-160.
- Müller-Armack, Alfred (1973/1981): Der humane Gehalt der Sozialen Marktwirtschaft, in: Alfred Müller-Armack: Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Ausgewählte Werke, hrsg. von Ernst Dürr u.a., 2. erw. Aufl., Bern und Stuttgart, S. 167-175.
- Müller-Armack, Alfred (1975/1981): Thesen zur Konjunkturpolitik 1975, in: Alfred Müller-Armack: Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Ausgewählte Werke, hrsg. von Ernst Dürr u.a., 2. erw. Aufl., Bern und Stuttgart 1981, S. 305-314.
- OECD (1983): Positive Adjustment Policies. Managing Structural Change, Paris.
- OECD (1998): Spotlight on Public Support to Industry, Paris 1998.
- Plettner, Bernhard (1978): Erfordert der Strukturwandel eine staatliche Innovationsförderung?, in: Strukturpolitik – wozu? Technokratischer Interventionismus versus marktwirtschaftlicher Ordnungspolitik, Gespräche der List Gesellschaft e.V., N. F., Band 3, hrsg. von Hans Besters, Baden-Baden, S. 93-107.

Radnitzky, Gerard (1995): Die demokratische Wohlfahrtsdiktatur, in: Roland Baader (Hrsg.): Die Enkel des Perikles – Liberale Positionen Sozialstaat und Gesellschaft. Freiheitsdenker der Gegenwart, Band 1, Gräfling, S. 187-215.

Röpke, Wilhelm (1944): Civitas Humana. Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform, Erlenbach-Zürich.

Röpke, Wilhelm (1944/1981): Richtpunkte des liberalen Gesamtprogramms, in: Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft. Zeugnisse aus zweihundert Jahren ordnungspolitischer Diskussion, hrsg. von Wolfgang Stützel u.a., Ludwig-Erhard-Stiftung e.V. Bonn, Stuttgart und New York 1981, S. 227-232.

Röpke, Wilhelm (1958): Ein Jahrzehnt Sozialer Marktwirtschaft in Deutschland und seine Lehren, in: Schriftenreihe der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Heft 1.

Rüstow, Alexander (1932/1981): Liberale Interventionen, in: Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft. Zeugnisse aus zweihundert Jahren ordnungspolitischer Diskussion, hrsg. von Wolfgang Stützel u.a., Ludwig-Erhard-Stiftung e.V. Bonn, Stuttgart und New York, S. 221-225.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1965/66): Stabilisierung ohne Stagnation. Jahresgutachten 1965/66, Stuttgart und Mainz 1965.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1967/68): Stabilität im Wachstum. Jahresgutachten 1967/68, Stuttgart und Mainz 1967.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1976/77): Zeit zum Investieren. Jahresgutachten 1976/77, Stuttgart und Mainz 1976.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1985/86): Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung, Jahresgutachten 1985/86, Stuttgart und Mainz 1985.

Schlecht, Otto (1968): Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, FIW-Schriftenreihe, Heft 46, Köln u.a..

Schumpeter, Joseph A. (1926/1952): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, 5. Aufl., Berlin 1926, Nachdruck 1952.

Schumpeter, Joseph A. (1950): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl. Bern.

Seitz, Konrad (1991): Staat, Unternehmen und Gewerkschaften, Technik: Ein kreatives Dreieck? in: Wer klappt die Zukunft auf? Informationstechnik in Japan, USA und Europa. Eine moderne Geschichte mit Hasen und Igel, Arbeitstagung der Stiftung für Kommunikationsforschung in Zusammenarbeit mit der Apple Computer GmbH, Bonn.

Seitz, Konrad (1998): Wettlauf ins 21. Jahrhundert. Die Zukunft Europas zwischen Amerika und Asien, Berlin.

Solow, Robert M. (1997): Gute Vorsätze und schlechte Ergebnisse: Beispiele aus der deutschen Regulierung. Egon-Sohmen-Vorlesung, gehalten am 28. Mai 1997, Tübinger Universitätsreden, N. F., Band 25, Tübingen.

Starbatty, Joachim (1987): Die ordnungspolitische Dimension der EG-Technologiepolitik, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 38, S. 155-181.

Starbatty, Joachim (1996): Staat und Freiheit. Zu dem von Roland Baader herausgegebenen Sammelband „Die Enkel des Perikles – Liberale Positionen Sozialstaat und Gesellschaft“, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 47, S. 379-384.

Starbatty, Joachim und Uwe Vetterlein (1988): Muß die Halbleiterproduktion subventioniert werden?, in: Wirtschaftsdienst, (1988), S: 188-195.

Starbatty, Joachim und Uwe Vetterlein (1990): Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft. Entstehung, Praxis und ordnungspolitische Konformität, Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Band 112, Baden-Baden 1990.

Staudt, Erich (1986): Forschungs- und Technologiepolitik – unverzichtbares Element moderner Staatsführung?, in: Norbert Walter (Hrsg.): Was würde Erhard heute tun?, Stuttgart, S. 69-92.

Watrin, Christian (1978): Grenzen der Staatstätigkeit: Das Beispiel der vorausschauenden und der lenkenden Strukturpolitik, in: Strukturpolitik – wozu? Technokratischer Interventionismus versus marktwirtschaftlicher Ordnungspolitik, Gespräche der List Gesellschaft e.V., N. F., Band 3, hrsg. von Hans Besters, Baden-Baden, S. 108-127.

Willgerodt, Hans (1966): Warum Staatsplanung in der Marktwirtschaft?, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 17, S. 153-266.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1978/1980): Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft, Gutachten vom 15. und 16. Dezember 1978, in: Der Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Band 10, Gutachten vom Dezember 1978 bis Februar 1980, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft, Göttingen 1980.

Zeppernick, Ralf (1985): Mehr Staat oder mehr Markt? – Die Forderung nach einer neuen Industrie- und Forschungspolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 30. Jg., S. 69-84.

Strukturpolitik im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft?

Korreferat zu Joachim Starbatty

Manfred Stadler

Die im Titel seines Beitrags formulierte Frage beantwortet Joachim Starbatty am Ende klar und unmißverständlich mit dem Plädoyer: „Keine (sektorale) Strukturpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft“. Dieses in seiner Direktheit für praktizierende Wirtschaftspolitiker wohl provozierende Statement wird nicht dogmatisch verkündet, sondern schrittweise vor dem Hintergrund verschiedenerseits vorgebrachter Einwände erläutert und begründet. Dabei streift Starbatty zunächst in einer kurzen dogmenhistorischen tour d'horizon die strukturpolitischen Sichtweisen der „Väter“ und „frühen Begleiter“ der Sozialen Marktwirtschaft, ehe er sich mit neueren Konzeptionen etwa des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auseinandersetzt. Dieses Korreferat soll eine ergänzende Funktion übernehmen, indem es einzelne Argumentationslinien aus wirtschaftstheoretischer Sicht noch einmal reflektiert. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Ich stimme den strukturpolitischen Schlußfolgerungen Starbattys zu – uneingeschränkt bei seiner sehr engen Auslegung des Begriffs einer gezielten sektoralen Strukturpolitik, aber mit einigen Einschränkungen in einer weiter gefaßten Begriffsinterpretation.

Zur Strukturierung meiner Anmerkungen möchte ich – ähnlich wie Starbatty – auf die drei traditionellen Ziele der sektoralen Strukturpolitik eingehen, nämlich (1) die gezielte Erhaltung, (2) die geordnete Anpassung sowie (3) die vorausschauende Gestaltung der Wirtschaftsstruktur.

(1) Gezielte Erhaltung

Im idealtypischen Marktmodell wird der angebots- oder nachfrageseitig ausgelöste Strukturwandel friktionslos durch das System der relativen Preise gesteuert. Jeder dieses Preissystem verzerrende, strukturpolitische Eingriff verursacht eine Fehlallokation von Ressourcen und damit einen wohlfahrtsmindernden Effizienzverlust. Dieses idealtypische Marktmodell ist deshalb ein sinnvolles Referenzmodell, weil es zeigt, wie Strukturwandel im Idealfall ohne Strukturprobleme und ohne Eingriffe des Staates abläuft. Ausgehend von diesem Referenzszenario lassen sich dann die Auswirkungen von Informationsproblemen, externen Effekten, starren Preisen, staatlichen Interventionen usw. analysieren.

Auf unvollkommenen Märkten, wie sie in der Realität vorzufinden sind, können gezielte staatliche Eingriffe etwa in Form optimaler Steuern oder Subventionen die Wohlfahrt einer

Volkswirtschaft zweifelsfrei erhöhen. Für eine gezielte Erhaltung einzelner Wirtschaftssektoren, sei es durch marktkonforme oder marktinkonforme strukturpolitische Maßnahmen, lassen sich allerdings keine wohlfahrtsökonomischen Gründe anführen. Das in der Öffentlichkeit beliebte Argument der Arbeitsplatzsicherheit gilt natürlich immer nur für den betroffenen Sektor, während die aufgrund unvermeidbarer Opportunitätskosten gleichzeitig zu erwartenden Arbeitsplatzverluste in anderen Sektoren geflissentlich verschwiegen werden. So wurde und wird Strukturhaltung in erster Linie mit dem Argument der nationalen Versorgungssicherheit begründet. Als Ausnahmebereiche des GWB stehen diese Sektoren dann auch mehrheitlich unter besonderem staatlichen Schutz. Was allerdings unter Nachkriegsbedingungen (oder in Spannungszeiten) unstrittig gerechtfertigt ist, bedarf in Zeiten einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sowie eines zunehmend globalen Welthandels in jedem Fall einer erneuten Begründung. Ist eine Branche nämlich erst einmal dem Wettbewerb entzogen, so bedarf es größter Anstrengungen, ehe sie dem Wettbewerbsprozeß (wieder) ausgesetzt werden kann. Die Deregulierungsprozesse bei der ehemaligen Bundesbahn und Bundespost mögen als Anschauungsbeispiele genügen.

In den geltenden Grundsätzen der sektoralen Strukturpolitik wird dem Ziel der Strukturhaltung kein nennenswerter Stellenwert beigemessen. In der praktizierten Subventionspolitik sieht dies allerdings ganz anders aus. Die auf Strukturhaltung zielenden Subventionen (beispielsweise in der Landwirtschaft oder im Kohlebergbau) sollten deshalb dringend überdacht werden. Angesichts weltweiter Transformations- und Globalisierungstendenzen können Wirtschaftsstrukturen aufgrund der unverhältnismäßig hohen Kosten nicht dauerhaft erhalten werden, sie müssen sich vielmehr rasch an die sich ständig ändernden Rahmendaten anpassen.

(2) Geordnete Anpassung

Über die Notwendigkeit des Strukturwandels besteht in Theorie und Politik kein Zweifel. Diskutiert wird lediglich, ob und gegebenenfalls wann der Staat die Anpassungsgeschwindigkeit beeinflussen sollte. Die Vorteile der Strukturanpassung liegen zweifelsohne auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene. Sie kommen damit der Mehrheit der Bevölkerung zugute, sind aber für den Einzelnen zumindest kurzfristig kaum spürbar. Dagegen sind die Lasten für die vom Strukturwandel negativ betroffenen Unternehmen und Beschäftigten enorm. Die daraus resultierende Mindestforderung nach einer sozialen Abfederung im Strukturwandel ist im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft grundsätzlich gerechtfertigt und bedarf keiner weiteren Begründung. Dieser soziale Aspekt des Strukturwandels ist aber vorrangig Aufgabe der (sektorunabhängigen) Sozialpolitik und nicht einer sektorspezifischen Strukturpolitik. Letztere bedarf aufgrund ihres diskriminierenden Charakters einer zusätzlichen Begründung.

Eine mögliche Rechtfertigung strukturpolitischer Interventionen liefern Anpassungskosten: Abrupte Änderungen der Rahmenbedingungen (wie etwa die deutsche Wiedervereinigung oder die Osterweiterung der Europäischen Union) können in einzelnen Sektoren aufgrund zu rascher und daher suboptimaler Anpassungsgeschwindigkeit bei überproportional ansteigenden Anpassungskosten dynamische gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste aufgrund einer teilweisen Zerstörung von branchenspezifischem Sach-, Wissens- und Humankapital nach sich ziehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn es den Unternehmen in diesen Branchen gelingt, Anpassungskosten – etwa bei der Beschäftigung – zu „sozialisieren“. Auf diese Weise ließen sich zeitlich begrenzte und degressiv ausgestaltete staatliche Anpassungshilfen in schrumpfenden Wirtschaftssektoren prinzipiell begründen. Wenn sich derartige Anpassungshilfen im Zeitablauf aber immer wieder zu Erhaltungssubventionen transformieren, so ist die Erklärung hierfür wohl tatsächlich – wie dies auch Starbatty vermutet – im Rahmen der politischen Ökonomie zu suchen. So werden Anpassungshilfen typischerweise vor allem in den Branchen gewährt, die gut organisiert sind und sich eines großen Interesses der breiten Öffentlichkeit erfreuen (wie z.B. die Stahl- oder die Schiffbauindustrie), während andere Branchen wie etwa die vom Strukturwandel hart getroffene Textilindustrie kaum gefördert werden. Eine derart diskriminierende und sich verselbständigende Strukturpolitik hat aber nichts mit geordneter Anpassung zu tun und ist aus oben dargelegten Gründen abzulehnen.

Dies gilt auch für die positive Anpassungspolitik in den sog. „zukunftsträchtigen“ Märkten. Es kann keinen wissenschaftlich begründbaren Entwurf einer zukünftigen Wirtschaftsstruktur geben, bestenfalls subjektive Vermutungen. Deshalb wäre es eine grobe Anmaßung von Wissen im Hayekschen Sinne, wollten Politiker behaupten, sie besäßen bessere Informationen über die Richtung des Strukturwandels als die Unternehmer „in ihren Märkten“. So haben sich die Wirtschaftspolitiker dann auch mehrheitlich von der Diskussion über Strukturpolitik oder -anpassung abgesetzt. Sie interessiert heute vielmehr der gestaltende Teil der Strukturpolitik. Ihm widmet auch Starbatty in seinem Beitrag den größten Raum.

(3) Vorausschauende Gestaltung

Angesichts der Tradition, bei der Erörterung wirtschaftspolitischer Fragen ordnungstheoretische Gesichtspunkte in den Vordergrund zu stellen, ist es nicht verwunderlich, daß in allen Grundsatzdebatten über die Bewältigung des Strukturwandels die Bedeutung des Marktmechanismus hervorgehoben wird. Diese Haltung kommt in dem nicht zuletzt auf Schumpeter zurückgehenden Leitbild des „dynamischen Wettbewerbs“ klar zum Ausdruck: Risikofreudige, innovative Unternehmer erschließen mit ihren neuen Produkten neue Märkte, erzielen überdurchschnittlich hohe Gewinne, bis schließlich Imitatoren oder weitere Innovatoren in diese Märkte eindringen und die Gewinne im „Prozeß schöpferischer Zerstörung“ wieder erodieren. Der Wettbewerb dient dabei als effizientes dezentrales Entdeckungs- und Selektionsverfahren.

Die für die Wirtschaftsdynamik und die internationale Wettbewerbsfähigkeit so entscheidenden Innovationen sind allerdings durch einige konstituierende Eigenschaften gekennzeichnet, die ein Marktversagen begründen können. Hierzu zählen die unabdingbar mit dem Innovationsprozeß verbundene Unsicherheit für die Unternehmen, die teilweise erheblichen externen Effekte sowie das Problem ineffizienter Doppelforschung. Mit der daraus ableitbaren Begründung einer staatlichen Intervention hat sich dem dynamischen Unternehmer daher bereitwillig der „dynamische Politiker“ angeschlossen. In enger Kooperation arbeiten Wirtschaft und Politik in den zukunftsweisenden Schlüsselindustrien zusammen, um – so die gängige Argumentation – die internationale Wettbewerbsfähigkeit auf diesen strategisch bedeutsamen Geschäftsfeldern zu sichern. Hauptinstrument hierfür ist die gezielte Förderung spezifischer aussichtsreicher Projekte. Zurecht stellt Starbatty aber die Frage, warum ausgerechnet diese Projekte staatlich gefördert werden sollten. Aufgrund des diskriminierenden Charakters und der unvermeidbaren Verdrängung privater F&E-Aktivitäten lassen sich derartige strukturpolitische Aktivitäten ökonomisch kaum rechtfertigen. Diese Aussage steht freilich nicht im Widerspruch zu möglichen außerökonomischen Rechtfertigungen für direkte Förderungen wissenschaftlicher Projekte, etwa der Erforschung des Mikro- und Makrokosmos (Teilchenbeschleuniger, Raumfahrt), der umweltschonenderen Verbesserung der Energietechniken oder der Entwicklung neuer medizinischer Produkte und Verfahren. Die staatlichen Interventionen müssen in diesen Fällen aber öffentlich als gesellschaftspolitisch und nicht als wirtschaftspolitisch motiviert deklariert werden. Sie zählen dann auch nicht mehr zur Strukturpolitik im engeren Sinne, selbst wenn sie die Wirtschaftsstruktur in erheblichem Ausmaß beeinflussen.

Aus theoretischer Sicht ist die indirekte Forschungsförderung der direkten Projektförderung zweifelsohne vorzuziehen, solange sie den Unternehmen unabhängig von ihrer Branchenzugehörigkeit gewährt wird. Aufgrund positiver externer Effekte können die in den F&E-Bereich fließenden Subventionen die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt erhöhen, selbst wenn sich Mitnahmeeffekte bei diesem „Gießkannenprinzip“ nie vermeiden lassen. Es bleibt allerdings anzumerken, daß im Rahmen neuerer formaltheoretischer Innovationsmodelle gezeigt wurde, daß den positiven externen Effekten gewichtige negative externe Effekte durch den „Prozeß schöpferischer Zerstörung“ gegenüberstehen, die erstere – wenn auch nur bei relativ extremen Parameterkonstellationen – sogar dominieren können. Eine effiziente Forschungsförderung würde folglich eine genaue Kenntnis der quantitativen Größenordnungen der diversen Externalitäten erfordern. Erst dann könnte das optimale Ausmaß von Subventionsleistungen bestimmt werden. Da gerade bei der genuinen Unsicherheit im Innovationsprozeß davon keine Rede sein kann, ist auch bei der nicht prinzipiell abzulehnenden indirekten Forschungsförderung eine gewisse Zurückhaltung angebracht. Im übrigen fallen diese allgemeinen Fördermaßnahmen wiederum nicht unter den engen Begriff der gezielt sektoralen Strukturpolitik – ungeachtet der Tatsache, daß sie den Strukturwandel nachhaltig beschleunigen.

Aus den dargelegten Überlegungen nun zu schließen, der Staat solle sich ganz aus der Forschungs- und Technologiepolitik zurückziehen, wäre zweifelsohne verfehlt. Sowohl aus Sicht der modernen Institutionenökonomik als auch aus Sicht der modernen Wachstums- und Außenhandelstheorie lassen sich Ansatzpunkte für spezifische wirtschaftspolitische Aufgaben ableiten.

Externalitäten führen unter idealen Modellbedingungen zur endogenen Entstehung effizienter privater Institutionen, die diese externen Effekte internalisieren. Scheitert die private Herausbildung solcher Institutionen an hohen Transaktionskosten, ist eine staatliche Intervention organisatorischer oder fiskalischer Art im Hinblick auf die Gründung dieser Institutionen angesagt. Im Falle der Forschungs- und Technologiepolitik ließen sich etwa regionale Technologieparks oder Institutionen zur Förderung des Wissenstransfers von universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen hin zur wirtschaftlichen Anwendung in den Unternehmen als relevante Beispiele anführen. Im Gegensatz zur Subventionierung von F&E-Projekten wird bei dieser Art der Förderung nicht direkt in die unternehmerischen Entscheidungsprozesse eingegriffen, sondern es werden lediglich institutionelle Voraussetzungen geschaffen, daß diese effizient ablaufen können. Ebenfalls mit hohen Transaktionskosten ließen sich in diesem Zusammenhang die derzeit heftig diskutierten Förderprogramme für (meist innovative) Existenzgründungen durchaus rechtfertigen.

Auch im Rahmen der modernen Wachstums- und Außenhandelstheorie hat der Staat wesentliche Aufgaben wahrzunehmen, die den Innovationsprozeß und damit zwangsläufig auch den Strukturwandel tangieren. Diese liegen vor allem in der Infrastruktur- und Bildungspolitik sowie bei räumlichen Spillover-Effekten zwischen Wissenschaft und Wirtschaft in einer koordinierten Regionalpolitik. Öffentliche Infrastrukturleistungen und ein hohes Qualifikationsniveau des Produktionsfaktors „Humankapital“ erhöhen die räumliche und berufliche Mobilität der Beschäftigten sowie die Produktivität der Unternehmen, wodurch sowohl das Wirtschaftswachstum als auch der mit zunehmender internationaler Arbeitsteilung einhergehende Strukturwandel gefördert werden. Schließlich darf auch in diesem Zusammenhang der obligatorische Hinweis auf eine stetige und berechenbare Geldpolitik sowie eine investitions- und innovationsfreundliche Steuerpolitik nicht fehlen.

Alle in diesem strukturpolitischen Kontext als positiv bewertete Maßnahmen beeinflussen die Wirtschaftsstruktur und deren Wandel in erheblicher Weise. Sie zählen aber dennoch nicht zur gezielten sektoralen Strukturpolitik in Starbattys Sinne. Seinem Schlußplädoyer ist daher zuzustimmen, wenn auch in einer etwas differenzierteren Weise: Keine ökonomisch motivierte sektorale Strukturpolitik im engeren Sinne – aber eine an der Verbesserung der Rahmenbedingungen orientierte allgemeine Wirtschaftspolitik zur Unterstützung des Strukturwandels sowie eine die Folgen des Strukturwandels abfedernde Sozialpolitik!