

INSTITUT FÜR VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE

der

UNIVERSITÄT AUGSBURG

Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe

ANSÄTZE ZU EINER RATIONALEN STRUKTURPOLITIK
IM RAHMEN DER MARKTWIRTSCHAFTLICHEN ORDNUNG

von

Reinhard Blum

Beitrag Nr. 10

Universität Augsburg

Memminger Str. 14

Im September 1978

01

QC
072
V922
-10

40 | ~~QD 000 B65814~~

01 | QC 072 V922-10

INSTITUT FÜR VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE

der

UNIVERSITÄT AUGSBURG

Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe

ANSÄTZE ZU EINER RATIONALEN STRUKTURPOLITIK

IM RAHMEN DER MARKTWIRTSCHAFTLICHEN ORDNUNG

von

Reinhard Blum



Beitrag Nr. 10

UB Augsburg

N8<09064852

N8<09064852

Universität Augsburg

Memminger Str. 14

Im September 1978

ANSÄTZE ZU EINER RATIONALEN STRUKTURPOLITIK

IM RAHMEN DER MARKTWIRTSCHAFTLICHEN ORDNUNG

Gliederung

- I. Strukturpolitik als Ordnungspolitik und Globalsteuerung
- II. Strukturpolitik als rationale Ordnungspolitik
- III. Strukturpolitik als rationale Prozeßpolitik
- IV. Ordnungspolitische Aktualität der Strukturpolitik
- V. Strukturpolitische Ansätze in der Bundesrepublik

Während die Krisenanalytiker dazu neigen, die seit Jahren schwelende Wirtschaftskrise wenn nicht als Weltwirtschaftskrise, so doch als Strukturkrise zu charakterisieren, wurde vor einiger Zeit im Bundestag vor dem Begriff der Strukturpolitik als Nebel, der dazu diene, Angst zu erzeugen, gewarnt. Im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung für 1978 gibt es dagegen sowohl einen Passus über Strukturpolitik allgemein als auch über "Strukturpolitik in einzelnen Sektoren". In der wirtschaftspolitischen Diskussion erhält die Strukturpolitik außerdem noch Zusätze, wie vorausschauend, branchenspezifisch. Eine ganz neue Qualität scheinen die zu meinen, die statt Strukturpolitik von Investitionslenkung sprechen. Das wirft die Frage auf, ob es bei der Strukturpolitik um die Lösung eines, eventuell neuartigen, Problems oder nur um einen Prinzipienstreit geht, der immer dann aufzuflammen scheint, wenn sich im wirtschaftlichen Bereich (neue) Probleme oder neue Erwartungen ankündigen. In diesem Streit in seiner klassischen Form ist bereits die Wirtschaftspolitik selbst ein Verstoß gegen das Prinzip der Marktwirtschaft. Deshalb entstand in den 60er Jahren die Forderung nach einer "rationalen Wirtschaftspolitik", eine Begriffsbildung, die eigentlich alle vorhergehende Wirtschaftspolitik als "irrational" abstempelt. Um diesen Lernprozeß einer Wirtschaftspolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung bei der Diskussion um die Strukturpolitik nicht zu ignorieren, soll im folgenden die logische Struktur strukturpolitischer Entscheidungen im Rahmen der marktwirtschaftlichen Wirtschaftspolitik analysiert werden.

Dabei ist es zweckmäßig, mit der Idee der Wirtschaftsordnung als soziale Erfindung des neuen Wirtschaftsliberalismus zu beginnen (Teil I). Daraus ergibt sich Strukturpolitik als ein wesentlicher Bestandteil "rationaler Ordnungspolitik" (Teil II) und "rationaler Prozeßpolitik" (Teil III). Auf diesem Hintergrund wäre dann zu fragen, worin die besondere ordnungspolitische Aktualität der Strukturpolitik liegt und ob sie eine neue Qualität der Wirtschaftspolitik aufgrund neuer Bedingungen darstellt (Teil IV). Als Abschluß bietet es sich an, die gegenwärtigen strukturpolitischen Vorstellungen in der Bundesrepublik auf Ansätze "rationaler Strukturpolitik" zu überprüfen.

I. Strukturpolitik als Ordnungspolitik und Globalsteuerung

In den marktwirtschaftlichen Modellen sowie der traditionellen Theorie der Wirtschaftssysteme, die unser Denken nach Marktwirtschaft und Zentralverwaltungswirtschaft ausrichtet, gibt es nur zwei einfache (monistische) Welten, eine völlig ohne Staat und eine mit "nur Staat". In allgemeiner Form werden diese volkswirtschaftlichen Erklärungsansätze auch als "neoklassisch-modelltheoretisch" und "system- oder sozialtheoretisch" geführt¹⁾ und nach einer "nomokratischen" oder "teleokratischen" Gemeinwohl-Konzeption unterschieden²⁾. Gesellschaftliches Handeln reduziert sich auf die Alternativen "Handeln nach Prinzipien" ("normativ-funktional") oder "Handeln, zum Zwecke zu erreichen" ("interventionistisch"). Entsprechend basiert das gesellschaftliche Leben entweder auf "Rechtsgesetzen" oder "Maßnahmegesetzen". Die politische Leerformel für diese einfache Differenzierung ist schließlich im ökonomischen Bereich der Slogan "Freiheit oder Sozialismus"³⁾. Will man mit diesem Rüstzeug in der Sozialen Marktwirtschaft, einem "Mischsystem", Wirtschaftspolitik machen, so gerät man zwangsläufig ständig in "ordnungspolitische" Schwierigkeiten. Dieses Leitbild sollte als Ausdruck eines neuen Wirtschaftsliberalismus "mehr Freiheit mit mehr Sozialismus" verbinden und einen dritten Weg finden⁴⁾. Die noch am alten Leitbild der "freien Marktwirtschaft" orientierten Marktwirtschaftler übersehen zweierlei:

1. Sie denken weiter im Modell der "vollständigen Konkurrenz", ihrem natürlichen Gleichgewicht aufgrund einer "unsichtbaren Hand", verweigern aber gesellschaftliches Handeln gemäß den Ergebnissen dieser Modelle.
2. Der Markt in freiheitlich-demokratischen Gesellschaften ist längst nicht mehr das Gegengewicht zum autoritären Herrscher. Er hat sich aufgelöst in ein komplexes demo-

kratisches System, in dem nicht nur Regeln und Normen aufgestellt, sondern auch Ziele, vor allem auch wirtschaftspolitische, abgeleitet und politische Instrumente an demokratisch-legitimierte Entscheidungsinstanzen zur Verfügung gestellt werden. Sie entscheiden innerhalb dieser Kompetenz "interventionistisch" und "normativ-funktional". Das Leben kennt kein "entweder - oder". Alle Versuche, die Welt danach zu gestalten, haben sie - wie schön auch immer das Modell oder Prinzip war - zu einer Hölle gemacht. Der Begriff Ordnung ist, wie die Erfahrung lehrt, ambivalent.

Auch der Rechtsstaat hat nicht nur "Rechtsgesetze", die Werten dienen und Regeln aufstellen, sondern auch "Maßnahmegesetze", die u.a. jene zurechtweisen, die diese "Werte" oder die gesteckten Ziele ignorieren. Es gibt in diesem Konflikt nur eine Lösung zugunsten des alten Wirtschaftsliberalismus: Eine Gesellschaft, die nur dem Menschen von Geburt eingepflanzte Prinzipien, aber keine Ziele hat. Da es eine solche Wirklichkeit nicht gibt, hat ein gesellschaftliches Handeln "als ob es das gäbe" (laissez-faire) zu "Fehlentwicklungen" geführt. Deshalb mußte ein neuer Wirtschaftsliberalismus ein wirklichkeitsnäheres Bild von der Funktionsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung durch konsequente staatliche Ordnung und Prozeßpolitik entwerfen.

Er nahm dem wirtschaftlichen Bereich die in den Modellen noch heute unterstellte Autonomie, die sich durch wirtschaftliche Freiheit selbst steuernde Marktwirtschaft ohne Staat, und unterwarf auch den wirtschaftlichen Bereich - wieder - "dem Walten der allein legitimen demokratisch kontrollierten Macht"⁵⁾.

Das ordnungspolitische Problem besteht nun darin, ob es zweckmäßig ist, - gerade wegen der Vermischung der Grundideen - die "Fahne der Idee" hochzuhalten und die alternativen Gesellschaftssysteme bzw. Wirtschaftssysteme (Idealtypen) weiterhin als Orientierung für gesellschaftliche Gestaltung zu benutzen. Der Wert solcher "Utopien" ist unbestritten, ohne sie gäbe es keinen Fortschritt. Aber er hat auch hier einen Preis: Die Utopie einer idealen Welt - auch eine, die nur nach Prinzipien gesteuert werden soll - ist die Ursache vieler Gewaltherrschaft - bis hin zum "Gottesstaat". Deshalb ist es keine schlechte, aufgrund von Erfahrungen entstandene Erfindung in der Entwicklung gesellschaftlichen Bewußtseins, den tatsächlichen Menschen zum Maß aller Dinge zu machen. Für diesen Menschen gibt es auch gesellschaftliche Ziele und gesellschaftliches solidarisches Handeln. Freie oder unfreie Gesellschaften entscheiden sich dadurch, wie sie zu ihren kollektiven Zielen kommen und wie sie kollektiv handeln. Den liberalen, "freiheitlich-demokratischen Staat" unterscheidet von allen anderen Alternativen nicht das Fehlen des Staates (wie in der marktwirtschaftlichen Utopie für den ökonomischen Bereich und in der kommunistischen Utopie für den gesamten gesellschaftlichen Bereich unterstellt, sondern die Abwägung zwischen Individual- und Sozialprinzip. Das Subsidiaritätsprinzip, das das gesellschaftliche Handeln in unserer Gesellschaftsordnung prägt - abweichend von den monistischen Denkansätzen liberalistischer Gesellschaftstheorie - gibt zwar der individuellen Freiheit Priorität, ordnet sie aber entsprechend den persönlichen und gesellschaftlichen Erfordernissen ein in eine subsidiär entscheidende, mit der Gewichtigkeit der Probleme aufsteigende Hierarchie der Solidarität in der menschlichen Gemeinschaft. Dieser Idee folgt auch der neue Wirtschaftsliberalismus, aus dem die Soziale Marktwirtschaft hervorgegangen ist.

Eine bewußt gestaltete Wirtschaftsordnung soll Rahmenbedingungen für den Marktmechanismus schaffen, um Übereinstimmung der Marktergebnisse mit gesellschaftlichen und sozialen Normen sowie gesamtwirtschaftlichen Zielen zu garantieren und Fehlentwicklungen zu vermeiden. Priorität erhalten dabei alle Maßnahmen, die die Funktionsfähigkeit des Marktes wieder herstellen und durch Beseitigung wirtschaftlicher Macht und Wettbewerbsbeschränkungen sowie Förderung eines Wettbewerbs, der auf wirtschaftlicher Leistung beruht. Diese "Ordnungspolitik" ist zu einem wesentlichen Teil Wettbewerbspolitik. Da die Bedrohung des Wettbewerbs vor allem in den durch wirtschaftliches Wachstum und Konzentration entstandenen Großunternehmen (Unternehmensstruktur) sowie Absprachen zwischen Unternehmen in Gestalt von Kartellen (Organisationsstruktur) gesehen wurde, meinte Ordnungspolitik eine "radikale Strukturpolitik" zur Schaffung und Erhaltung einer Vielzahl unabhängiger und zum Wettbewerb "verurteilter" selbständiger Unternehmen. Struktur bedeutet hier das Verhältnis von Marktpositionen einzelner Unternehmen untereinander bzw. eines Unternehmens in Bezug auf die Gesamtheit der Unternehmen aufgrund der Marktform oder der Marktorganisation (Marktstruktur). Im Unterschied dazu beschreibt die Branchenstruktur das Verhältnis einzelner Sektoren der Volkswirtschaft zueinander.

Die beschriebene Strukturpolitik zur Herstellung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs stößt jedoch auf Grenzen, weil die aus der traditionellen Wirtschaftstheorie gewonnenen Strukturen der Erfahrung widersprechen, daß gerade unvollkommener Wettbewerb zwischen Großunternehmen mit wirtschaftlicher Macht die Dynamik und Effizienz der modernen durch technischen Fortschritt gekennzeichneten Wirtschaft bestimmen. Es würde der wirtschaftlichen Vernunft widersprechen, nicht der Sache dienen, sondern einem abstrakten Prinzip, solche Strukturen zu beseitigen oder zu verhindern. Der Preis für eine so begründete Zulassung wirtschaftlicher Macht ist jedoch die direkte Kontrolle

solcher Unternehmen durch den Staat, Eingriff in den Wirtschaftsablauf selbst, d.h. Ablaufs- oder Prozeßpolitik. Solche Eingriffe entstehen darüber hinaus auch aus dem Wunsch, nationale, gesamtwirtschaftliche Ziele durchzusetzen, die vom Markt nicht gewährleistet werden können bzw. deren Erreichung nicht den Unwägbarkeiten des Marktes überlassen werden soll.

Damit ersetzt der neue Wirtschaftsliberalismus die traditionelle "freie Marktwirtschaft" durch das Leitbild einer nach gesellschaftlichen, sozialen und gesamtwirtschaftlichen Zielen" gesteuerten Marktwirtschaft". Dieser Idee folgt auch die Soziale Marktwirtschaft. Alle - in wirtschaftspolitischen Diskussionen nicht seltenen - Versuche, staatliche Eingriffe unter Berufung auf "unsere freie Marktwirtschaft" abzuwehren, haben einen ideologischen Ursprung, weil sie sich auf ein überholtes Normensystem oder überholte marktwirtschaftliche Theorien beziehen. Das geschieht aus Unkenntnis bzw. bewußter oder unbewußter Verteidigung eines status quo, dessen Veränderung ja gerade das Normensystem des neuen Wirtschaftsliberalismus herbeiführen soll. Ihn stützen neue, durch empirische Erfahrung erzwungene Theorien. Es ist notwendig, an dieser Stelle auch daran zu erinnern, daß der neue Wirtschaftsliberalismus von einem anderen Staat ausgeht bzw. ausgehen kann, dem freiheitlichen demokratischen und nicht dem autoritären, zu dem sich der klassische Wirtschaftsliberalismus mit Recht als Alternative bzw. Kontrollinstanz verstand.

Der Übergang von der freien zur gesteuerten Marktwirtschaft schafft jedoch für eine Wirtschaftspolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung einen Konflikt zwischen den zwei traditionellen Koordinierungsmodellen im wirtschaftlichen Bereich, der Selbststeuerung über den Markt und

der Steuerung bzw. Lenkung durch den Staat nach gesellschaftlichen oder wirtschaftspolitischen Zielen. Engagierten Marktwirtschaftlern fällt es schwer einzusehen, daß der Marktmechanismus insoweit in der gesteuerten Marktwirtschaft durch Ordnungs- und Prozeßpolitik entthront und zu einem "Anpassungsmechanismus" gemacht wird, wie die gesellschaftlichen Ziele in Konkurrenz mit den privaten, individuellen, durchgesetzt werden. Das hat zur Folge, daß der marktwirtschaftliche Koordinierungsmechanismus durch den politischen, demokratischen Entscheidungsmechanismus ständig überlagert wird. Niemand kann den Bürgern in unserer Gesellschaft verwehren, Erwartungen, die über den Marktmechanismus nicht in Erfüllung gehen, über den demokratischen Entscheidungsmechanismus durchzusetzen, in dem nicht nach Kaufkraft und Eigentumstiteln, sondern nach Köpfen abgestimmt wird. Der Wohlfahrtsstaat erhält dadurch aus marktwirtschaftlicher Perspektive bereits vom Prinzip her eine negative Bewertung. Die Berufung auf die marktwirtschaftliche Ordnung stellt umgekehrt im politischen Raum auch den Versuch dar, sich und seine privaten Interessen dem demokratischen Entscheidungsmechanismus zu entziehen. Dies könnte insbesondere für eine Argumentation gelten, die sich auf die freie und nicht die Soziale Marktwirtschaft gründet. Damit wird - um Mißverständnisse zu vermeiden - nicht geleugnet, daß der Hinweis auf das marktwirtschaftliche Koordinierungsprinzip auch ein "Sachargument" sein kann, aber eben nicht immer sein muß.

Diese Zusammenhänge erhalten eine entscheidende Bedeutung für die ordnungspolitische Beurteilung der Strukturpolitik. Denn letztlich ergibt sich aus dem politischen, demokratischen Abstimmungsmechanismus einerseits, in welchem Umfang die Funktionsfähigkeit des Marktes durch Ordnungs- bzw. Strukturpolitik wieder herstellbar ist und anderer-

seits, inwieweit nationale und gesamtwirtschaftliche Zielvorgaben den Marktmechanismus von einem Such- zu einem Anpassungsmechanismus machen. Das betrifft sowohl die Markt- als auch die Branchenstruktur (sektorale Struktur). Die Erfahrung lehrt, daß die marktwirtschaftliche Ordnung nicht überall mit derselben Konsequenz gilt. Diese Strukturpolitik als Ordnungspolitik ist Gegenstand von Teil II.

Der neue Wirtschaftsliberalismus widerlegt somit ein zentrales Prinzip, mit dem der alte Wirtschaftsliberalismus die wirtschaftliche Freiheit politisch durchsetzte, nämlich daß individuelle Freiheit unteilbar und deshalb auch im wirtschaftlichen Bereich unverzichtbar sei. Individuelle Freiheit ist aber nicht nur, wie die Realität beweist, insofern teilbar, als sie in einzelnen Bereichen der Gesellschaft (vgl. Verteidigung, Kultur, Wirtschaft) unterschiedliche Prioritäten hat, sondern auch in einem gesellschaftlichen Bereich, wie der Wirtschaft, je nach Sektoren unterschiedliches Gewicht erhält. Das ist ebenfalls gemeint, wenn wir unsere Wirtschaftsordnung als "Mischsystem" kennzeichnen. Seine Funktionsfähigkeit widerlegt die Hypothese des klassischen Wirtschaftsliberalismus, daß Abweichungen vom marktwirtschaftlichen Prinzip zwangsläufig einen "Weg in die Knechtschaft" darstellen und sich wie ein Ölfleck im Wasser über alle Teile der Wirtschaft und dann auch der Gesellschaft ausbreiten⁶⁾.

Der neue Wirtschaftsliberalismus braucht jedoch in dem grundsätzlich anerkannten Mischsystem marktwirtschaftlicher und staatlicher Koordinierung eine Entscheidungsregel, die dem Bekenntnis zur marktwirtschaftlichen Ordnung Rechnung trägt. Die Grundidee läßt sich als "marktwirtschaftliches bzw. ökonomisches Subsidiaritätsprinzip" umschreiben. Eine grundlegende Regel ist die bereits festgestellte Priorität der

Ordnungspolitik. Strukturpolitik ist insoweit ein zentraler Bestandteil der Wirtschaftspolitik im Rahmen der bestehenden marktwirtschaftlichen Ordnung. Eine weitere Regel betrifft die Prozeßpolitik. Hier gilt: sowohl bei der Verfolgung von Zielen als auch beim Einsatz von Mitteln hat zunächst die Steuerung über den Markt bzw. haben Mittel Priorität, die den Marktmechanismus am wenigsten in seiner zentralen Funktion, der Steuerung über die Preise, stören. Für den letzten Aspekt ist der Begriff "Marktkonformität" geprägt worden. Seine praktische Ausfüllung ist jedoch nicht unproblematisch⁷⁾. Zum Teil entspricht er der Unterscheidung einer indirekten Steuerung von einer direkten (dirigistischen). Man könnte Marktkonformität durch eine in Mischsystemen rationalere Regel konkretisieren, nämlich daß globale Steuerung Priorität vor "Einzelsteuerung", d.h. Eingriffen in die Entscheidungsfreiheit eines einzelnen Marktteilnehmers, haben soll. Dies kommt deutlich darin zum Ausdruck, daß die erste gesetzliche Fixierung der staatlichen Prozeßpolitik im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 (StWG) mit dem Begriff "Globalsteuerung" belegt worden ist. Sie kann sich direkt auf das Niveau der wirtschaftlichen Aktivität richten (traditionelle Interpretation der Globalsteuerung nach dem StWG als Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage) oder auf die Struktur der Wirtschaft⁸⁾. Diesem Aspekt dient Teil III.

Die Überlegungen bringen bereits wichtige begriffliche Klärungen: Strukturpolitik meint immer bewußte staatliche Gestaltung von Strukturen, nicht strukturpolitische Wirkungen anderer wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Das schließt nicht aus, daß diese strukturellen Effekte ein solches Gewicht erhalten, daß sie im Interesse einer rationalen und effizienten Wirtschaftspolitik zu einer gesonderten Strukturpolitik führen. Vorausschauend sollte

oder muß jede rationale Wirtschaftspolitik sein und somit auch die Strukturpolitik - gerade wenn zunächst abzuwarten ist, ob der Marktmechanismus nicht von allein die angestrebten Ergebnisse bringt. Branchenspezifisch kann Strukturpolitik sowohl als Ordnungs- als auch als Prozeßpolitik sein. Eine Abgrenzung als "sektorale Strukturpolitik" ist nur sinnvoll gegenüber der die Marktposition einzelner Unternehmen steuernden Strukturpolitik (Marktstruktur) oder gegenüber der regionalen Strukturpolitik. Strukturpolitik, insbesondere sektorale Strukturpolitik muß nicht primär "Investitionslenkung" sein, jede Steuerung der Struktur hat natürlich aber Rückwirkungen auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen, wie jede andere wirtschaftspolitische Maßnahme auch. Zu prüfen wird noch sein (Teil IV), inwieweit strukturpolitische Maßnahmen in besonderer Weise steuernde Einflüsse auf die Investitionstätigkeit haben und deshalb eine Charakterisierung als Investitionslenkung rechtfertigen. Von der sektoralen Strukturpolitik unterschieden werden sollte die direkte staatliche Steuerung einzelner Sektoren, weil in Ihnen eine Koordinierung über den Markt wegen ökonomischer Besonderheit oder politischer bzw. gesamtwirtschaftlicher Prioritäten nicht stattfinden kann oder soll und staatliche "Marktordnungen" an die Stelle der Marktsteuerung treten (siehe Ausnahmebereiche im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wie z.B. Landwirtschaft, Verkehr, Energie). Hier wäre zutreffender von "Sektoraler Wirtschaftspolitik" zu sprechen. In ähnlichem Sinn ließe sich auch eine regionale Wirtschaftspolitik von einer regionalen Strukturpolitik unterscheiden.

II. Strukturpolitik als rationale Ordnungspolitik

Der Begriff "rationale Wirtschaftspolitik" ist eine Folge der besonders intensiven ordnungspolitischen Belastung der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik. Wenn von Politik generell unterstellt wurde, daß sie vorausschauend sein sollte, so ist dies bereits ein Aspekt rationaler Politik. Dahinter steckt die Forderung, daß die gesetzten Ziele mit einem Minimum an Mitteln (wirtschaftspolitischen Eingriffen) anzusteuern sind oder bei gegebenen Mitteln ein möglichst hoher Zielwert zu erreichen ist. Nur die letzte Perspektive ist mit dem traditionellen marktwirtschaftlichen Koordinierungsmodell vereinbar, weil hier der Marktmechanismus nur als ein Suchmechanismus für Ziele verstanden wird. Der Wirtschaftsliberalismus hat deshalb, um im Zeitalter der Rationalität bestehen zu können, die Differenzierung zwischen Markt- und Planrationalität geschaffen⁹⁾. Marktrationalität wäre dann eine politische Entscheidungsregel bei Unsicherheit bzw. fehlendem Konsensus über Ziele. Politisches Handeln ist jedoch letztlich immer bewußte Gestaltung nach Zielen und Normen. Insoweit gilt also generell die "Planrationalität" auch in der Wirtschaftspolitik sowohl als Ordnungs- als auch als Prozeßpolitik. Die Alternative wäre Verzicht auf Politik bzw. gesellschaftliche oder gesamtwirtschaftliche Ziele. Gibt es sie, ist nicht mehr die logische Struktur der politischen Entscheidungsprozesse das zentrale Unterscheidungsmerkmal, sondern die Art und Weise wie kollektive Ziele von einem gesellschaftlichen Konsens abhängig gemacht werden und wie radikal ihre Realisierung sich über individuelle Wünsche ihrer Bürger hinwegsetzen darf. Dazu gehört auch, in welchem Umfang Suchprozesse gemäß der Marktrationalität noch möglich sind.

Ordnungspolitik hat das wirtschaftspolitische Ziel, den

Marktmechanismus so funktionsfähig wie möglich zu machen, um den Spielraum der Marktrationalität zu sichern oder zu erweitern und damit die Planrationalität der Prozeßpolitik zurückzudrängen. Das wäre eine andere Form der Interpretation des marktwirtschaftlichen Subsidiaritätsprinzips bzw. der Marktkonformität. Irrational wäre es jedoch, einerseits dem Staat auch die Verantwortung für angemessene wirtschaftliche Ergebnisse zuzuweisen, ihm aber gleichzeitig mit Hinweis auf die marktwirtschaftliche Ordnung Korrekturen im wirtschaftlichen Bereich nicht zuzubilligen bzw. sie zu erschweren. Das hieße, die Wirtschaftspolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung in die Lage des Lügenbarons Münchhausen bringen, der sich an den eigenen Haaren aus dem Sumpf ziehen wollte. Als Antwort der Theorie der Wirtschaftspolitik auf eine solche Tendenz marktwirtschaftlicher Wirtschaftspolitik ließe sich die Begriffsbildung "rationale Wirtschaftspolitik" betrachten. Die Umsetzung in Ordnungspolitik erfolgt im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967. Rationale Wirtschaftspolitik hat danach Ziele zu fixieren, an Ihnen die tatsächliche Lage zu messen (Diagnose), ihre Veränderung ohne zusätzliche Eingriffe abzuschätzen (Prognose) und danach über den Mitteleinsatz zu entscheiden.

Es ist notwendig, diesen Aspekt insbesondere bei der Strukturpolitik als Ordnungspolitik herauszustellen, weil der ordnungspolitische Nebel um die Strukturpolitik hier seine Quellen hat. Ordnungspolitik muß, wie bereits abgeleitet, zweierlei leisten: Bestimmung der Sektoren, in denen primär nicht der marktwirtschaftliche Koordinierungsmechanismus sondern staatliche Marktordnung oder Marktorganisation gilt (Ausnahmebereiche). Dafür allein wurde - entgegen den Gepflogenheiten in der

Literatur¹⁰⁾ - die Bezeichnung "sektorale Wirtschaftspolitik" vorgeschlagen. Es bliebe dann als Ordnungspolitik noch eine Strukturpolitik, die sich auf die Marktposition einzelner Unternehmen richtet, um den Wettbewerb funktionsfähig zu erhalten. Daraus folgt, daß diese Struktur sich nicht aus dem Markt allein ergeben kann, ja sogar i.d.R. gegen Marktkräfte durch den Staat zu schaffen ist. Soll der Staat, die ihm durch den neuen Wirtschaftsliberalismus zugewiesenen Aufgaben erfüllen, dann muß er insoweit als dem Markt überlegen gelten bzw. größeres Vertrauen für sich beanspruchen, dem Gemeinwohl zu dienen, als private Unternehmen mit wirtschaftlicher Macht. Die Legitimation liefert der freiheitlich-demokratische Rechtsstaat, in dem letztlich demokratische, politische Koordinierung vor der marktwirtschaftlichen Priorität hat.

Nach Auslaufen der alten Dekartellierungs- und Entflechtungsmaßnahmen mit Inkrafttreten des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) hat dieses Gesetz für Strukturpolitik als Ordnungspolitik im Hinblick auf die Unternehmensgröße keine neue gesetzliche Grundlage gegeben. Das GWB gestaltet zunächst nur Organisationsstrukturen, Verhaltensweisen bei durch den Markt gegebener Unternehmensgröße.

Marktbeherrschende Unternehmen unterliegen jedoch der Mißbrauchskontrolle (Prozeßpolitik im Rahmen der Wettbewerbspolitik). Sie kann indirekt Auswirkungen auf die Struktur haben. Erst mit der in der zweiten Novelle des GWB enthaltenen Fusionskontrolle tritt eine neue Situation ein. Die noch weiter gehende Entflechtung bestehender marktbeherrschender Unternehmen wird als Zukunftsaufgabe diskutiert. Außerhalb des GWB bleibt dem Staat die Möglichkeit, auch Strukturpolitik im Hinblick auf Unter-

nehmensgröße zu betreiben, so z.B. im Rahmen der auch wettbewerbpolitisch begründeten Mittelstandspolitik. Dies kann bereits eine sektorale Strukturpolitik sein, wenn bestimmte Sektoren mittelständisch geprägt sind, wie z.B. das Handwerk.

Es wurde bereits auf einen Konflikt der Ordnungspolitik hingewiesen, der die Rationalität behindern und dem Prinzipienstreit Vorschub leisten kann. Der Glaube an die volkswirtschaftliche Effizienz der Selbststeuerung durch Markt und Wettbewerb wird nämlich vorwiegend aus dem klassischen wirtschaftstheoretischen Modell ohne Staat bzw. gerade zur Abwehr des Staates genährt (freie Marktwirtschaft), die tatsächliche Wirtschafts- und Strukturpolitik wird jedoch von den gegebenen wirtschaftlichen Bedingungen, Interessen und Erwartungen der Bürger erzwungen. Während hier mehr wirtschaftliche Macht und damit weniger individuelle Freiheit größere einzel- und volkswirtschaftliche Effizienz bedeuten kann, gilt im klassischen wirtschaftstheoretischen Gebäude, daß mehr wirtschaftliche Freiheit auch begleitet ist von besseren einzelwirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Ergebnissen. Das führt dazu, daß gerade auf die marktwirtschaftliche Ordnung pochende Unternehmer und Repäsentanten der wirtschaftlichen Praxis entweder ständig ein schlechtes Gewissen bzw. Kritik zu erwarten haben, wenn sie etwas einzelwirtschaftlich und volkswirtschaftliches Zweckmäßiges zu tun glauben, das jedoch unter ordnungs- bzw. wettbewerbspolitischem Blickwinkel als schädlich eingestuft wird. Die Konsequenz zeigt folgende Klage aus der Praxis¹¹⁾: "Die gleichzeitige Ideologisierung des Wettbewerbs zum einzigen politischen Ziel der Ordnungspolitik hat jedoch Fehlentwicklungen bewirkt. Sie steht heute in einer veränderten Umwelt einer ziel- und ergebnisorientierten Ordnungspolitik eher im Wege". Damit wird

aus der Sicht der Praxis die Wirtschaftsordnung zu einem Instrument wirtschaftspolitischer Problemlösung: "Das Existenzrecht einer Wirtschaftsordnung leitet sich nicht aus Ideologien ab, sondern allein aus ihrer Fähigkeit, sachgerechte Problemlösungen zu ermöglichen"¹²⁾. In die gleiche Richtung gehen Forderungen nach einer Einheit von Industrie- und Wettbewerbspolitik sowie einer konjunktur- bzw. beschäftigungspolitisch orientierten Wettbewerbspolitik.

Wie fatal diese Situation ordnungspolitisch ist, ergibt sich auch aus den Vorschriften des GWB zur Fusionskontrolle. Sie lassen den Eindruck zu, daß das Bundeskartellamt nach wettbewerbspolitischen Kriterien entscheidet und der Bundesminister für Wirtschaft nach volkswirtschaftlichen bzw. Kriterien des Gemeinwohls. Diese Trennung gefährdet die ordnungspolitisch zentrale Identität zwischen Wettbewerb und einzel- sowie gesamtwirtschaftlicher Effizienz¹³⁾. Strukturpolitik als rationale Ordnungspolitik hat aber gerade zum Ziel, die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Hinblick auf die Einzel- und gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse zu sichern. Wenn das klassische Leitbild der Wettbewerbspolitik durch ein neues der optimalen Mischung aus wirtschaftlicher Freiheit und wirtschaftlicher Macht ersetzt wird¹⁴⁾, dann ist von entscheidender Bedeutung, ob das GWB primär eine Wertnorm, wirtschaftliche Freiheit und Wettbewerb z.B., schützen soll oder wirtschaftliche Ergebnisse.

Es ist nun interessant, daß ausgerechnet Ökonomen, soweit sie sich überhaupt in Wettbewerbstheorie oder Wettbewerbspolitik engagieren und nicht nur eine funktionsfähige marktwirtschaftliche Ordnung stillschweigend voraussetzen, dazu neigen, die Wertnorm als Schutzobjekt des GWB

zu unterstellen und ihre Interpretation mehr als ein juristisches Problem denn als ein ökonomisches zu sehen. Vor einer solchen ökonomischen "Instrumentalisierung" wird sogar gewarnt¹⁵⁾. Dagegen findet man in der juristischen Literatur, wenn auch resignierend, das Eingeständnis, daß nicht nur die Sicherung der Freiheit des Wettbewerbs Ziel des GWB ist, sondern auch die "bestmögliche Versorgung der Verbraucher". Vermutet wird sogar - aus einer Vielzahl von Gründen - eine "Betonung der wirtschaftspolitischen zum Nachteil der wirtschaftsverfassungsrechtlichen Zielsetzung"¹⁶⁾. Wettbewerbspolitische Entscheidungen hätten demnach zumindest Verletzungen einer Wertnorm gegenüber wirtschaftlichen Ergebnissen abzuwägen, d.h. über die Angemessenheit zu befinden.

Das ist nicht ohne Konsequenzen für die Kriterien eines funktionsfähigen Wettbewerbs, dem die Ordnungspolitik bzw. die Strukturpolitik dienen soll. Es betrifft sogar die Abgrenzung von Ausnahmereichen, in denen die Koordination primär nach anderen als marktwirtschaftlichen Prinzipien erfolgt. Die wettbewerbspolitische Literatur ist in diesem Punkt noch als Prinzipienstreit einzuordnen und nicht als rationale Ordnungspolitik¹⁷⁾. Rationale Ordnungspolitik und rationale Strukturpolitik als ihr wesentlicher Bestandteil, das ergeben diese Überlegungen, erfordern eine Orientierung an einer vorgegebenen als optimal angesehenen Struktur (eventuell empirisch aus einem optimalen "Vergleichsmarkt" abgeleitet denkbar) oder die direkte Ausrichtung auf ökonomische Ergebnisse. Dies jedoch macht Strukturpolitik zu einem prozeßpolitischen Instrument.

In beiden Perspektiven - das sei noch einmal festgestellt - ist diese Strukturpolitik ein wesentlicher

Bestandteil marktwirtschaftlicher Wirtschaftspolitik auf der Grundlage des neuen Wirtschaftsliberalismus, wie ihn auch die Soziale Marktwirtschaft repräsentieren soll. Die Struktur der Wirtschaft kann insoweit nicht gleichzeitig Ergebnis des Marktes und Instrument der Wirtschaftspolitik sein. Eine ordnungspolitische Problematik entfällt entsprechend in einer Wirtschaftsordnung als "Mischsystem". Einer ordnungspolitischen Diskussion bliebe insoweit nur übrig - wie bereits ausgeführt -, entsprechende, legitime gesamtwirtschaftliche Ziele in Frage zu stellen bzw. die Angemessenheit der Mittel zu erörtern. Das kennzeichnet die Grenze zwischen Problemlösung und Prinzipienstreit. Im folgenden ist näher zu prüfen, ob sich für eine Strukturpolitik als Prozeßpolitik andere Gesichtspunkte ergeben.

III. Strukturpolitik als rationale Prozeßpolitik

Die vorhergehenden Überlegungen ließen bereits erkennen, daß die Trennung zwischen Ordnungs- und Prozeßpolitik zwar aufgrund der Logik des neuen Wirtschaftsliberalismus analytisch möglich ist, in der Praxis, insbesondere seit Orientierung an der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, jedoch die Einheitlichkeit und Rationalität der Wirtschaftspolitik gemeinsame Maßstäbe für Ergebnisse bei funktionsfähigem Wettbewerb erfordert. Sie sind entweder durch Ordnungs- oder Prozeßpolitik herbeizuführen. Die ordoliberalen Väter des neuen Wirtschaftsliberalismus lösten dieses Problem ebenfalls nur analytisch durch Rückgriff auf Ergebnisse "als ob Wettbewerb herrschen würde". Dieses Als-Ob-Konzept bildet heute noch die formale Grundlage der Kontrolle marktbeherrschender Unternehmen nach dem GWB. Es fehlt jedoch an einer anerkannten theoretischen Basis, wie sie die klassische Theorie mit dem Modell der vollständigen Konkurrenz und seinen Ergebnissen zu bieten schien. Diese - wenigstens - normative Nutzung jahrhundertelanger Ausfeilung der Marktmodelle gilt Marktwirtschaftlern aber als Verstoß gegen das marktwirtschaftliche Prinzip, weil marktwirtschaftliche Theorie nicht dazu geschaffen wurde, um den Markt zu ersetzen.

Diese eindeutig primär an Prinzipien, nicht an Problemlösung der wirtschaftspolitischen Praxis ausgerichtete (normative) Theorie ignoriert auch in den Prinzipien den Wandel der Praxis von der freien zur Sozialen Marktwirtschaft: "Es genügt in der gegenwärtigen Phase unserer wirtschaftlichen Entwicklung eben nicht mehr, lediglich und ausschließlich für mehr Wettbewerb als der einzigen zur Verfügung stehenden Antwort auf die Herausforderung

der Wirklichkeit zu sorgen, wenn damit Ergebnisse erzwungen werden, die nicht nur nicht gewollt sind, sondern das Gegenteil von dem bewirken, was das Ergebnis freiheitlicher Ordnungspolitik sein sollte"¹⁸⁾. Wenn für diese Ergebnisse nicht auf wissenschaftlich fundierte Resultate als Orientierung für Ziele der Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik zurückgegriffen werden kann, so werden die Interessengruppen im politischen Entscheidungsprozeß die Maßstäbe allein bestimmen. Die Wirtschaftswissenschaft aber verspielt ihr Vertrauenskapital, weil sie vorwiegend Modelle entwirft, die die Schädlichkeit staatlicher Eingriffe demonstrieren, sich jedoch scheut, Entwürfe zu liefern, die die bestehende staatliche Steuerung wissenschaftlich untermauern. Was die Theorie dann vorwiegend anbietet, sind mehr ordnungspolitische Bedenken über staatliche Eingriffe und Erinnerungen an segensreiche Wirkungen funktionsfähigen oder vollständigen Wettbewerbs, aber wenig Ratschläge für eine Wirtschaftspolitik bei nicht immer und überall funktionsfähigem und erst recht nicht vollkommenem Markt sowie - was noch wirklichkeitsnäher ist - politisch vorgegebenen Zielen.

Angesichts dieser Situation hilft es der Prozeßpolitik nicht weiter, die Instrumentalisierung des Wettbewerbs zu beklagen. Es gibt kein Zurück zur klassischen Unterstellung der Identität zwischen ordnungspolitischer Wertnorm und ökonomischen Erwartungen und Zielen. Wer die Prozeßpolitik als Konsequenz des neuen Wirtschaftsliberalismus akzeptiert, muß sich auch damit abfinden, daß der Markt insoweit aus seiner Rolle als Suchmechanismus entlassen wird, wie die Prozeßpolitik des Staates wirkt. Hier liegt die zentrale ordnungspolitische Bedeutung der Globalsteuerung und, wie gezeigt, der Strukturpolitik als Instrument rationaler Prozeßpolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung. Nur diese Anwendung der Logik des neuen Wirtschaftsliberalismus

befreit die Wettbewerbspolitik von der Belastung mit ineffizienter Globalsteuerung und stellt die Verantwortung der Träger der Wirtschaftspolitik heraus, deren Versagen nicht auch noch dem marktwirtschaftlichen System anzulasten ist. Sicher ist es richtig, daß ein funktionsfähiger Wettbewerb auch die Wirksamkeit der Globalsteuerung erhöht. Es sollten aber die Verantwortungsbereiche nicht verwischt werden. Wirtschaftspolitik, insbesondere Prozeßpolitik ist deshalb notwendig, weil es an ausreichender Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs mangelt bzw. dem Markt Ziele vorgegeben werden, für die er den Anpassungsmechanismus liefert. Die Alternative kann nicht der Verzicht auf die Instrumentalisierung des Wettbewerbs sein, so wie die Wirklichkeit ist, sondern der Verzicht auf wirtschaftspolitische Ziele.

Strukturpolitik als Prozeßpolitik entspricht neben der "Niveausteuerung" dem marktwirtschaftlichen Subsidiaritätsprinzip und stellt - wie sich erwies - das für die praktische Wirtschaftspolitik notwendige Bindeglied zwischen rationaler Ordnungs- und Prozeßpolitik dar sowie - was noch im nächsten Teil darzulegen ist - zwischen kurz- und langfristiger Wirtschaftspolitik. Es ist deshalb durchaus konsequent, wenn auch in der Wettbewerbspolitik die "Strukturkontrolle" aus ordnungspolitischen Erwägungen bevorzugt wird (Verschärfung der Funktionskontrolle, Entflechtung, Verfolgung von "Preis- und Kostenstrukturmißbrauch" statt Verschärfung der Mißbrauchskontrolle durch direkte Preis- und Kostenkontrollen¹⁹⁾). Das sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß zur Messung der Effizienz dieser Kontrolle auch ökonomische Normen vorhanden sein müssen für optimale Strukturen und optimale Wettbewerbsintensität. Da das Schutzobjekt des GWB auch ökonomische Ergebnisse sind, bleiben auch nur sie letztlich als Orientierungsmaßstab.

Es ist - um ordnungspolitische Verwirrung zu vermeiden - aber notwendig, zwischen Zielvariablen als Orientierung für die Effizienzkontrolle und Instrumentvariablen zur Durchsetzung der Ziele zu unterscheiden. Bei ihrer Auswahl gilt wiederum das marktwirtschaftliche Subsidiaritätsprinzip, das der Strukturkontrolle vor der Einzelsteuerung den Vorzug gibt. Dabei ist für die Umsetzung dieser Einsicht in die praktische Wirtschaftspolitik ein dialektisches Verhältnis zwischen dem entstandenen strukturpolitischen Erwartungsniveau und der tatsächlichen Kontrolle durch Einzelsteuerung zu unterstellen: Wenn das strukturpolitische Erwartungsniveau nicht erreicht ist (z.B. eine Vielzahl nicht zu großer Unternehmen) löst das Defizit zwischen Soll und Ist Wünsche nach einer kompensierenden direkten Kontrolle der Ergebnisse der Marktprozesse aus. Wenn eine Entflechtung als volkswirtschaftlich vorteilhaft gilt, führt das Ausbleiben entsprechender Strukturpolitik (die auch gleichzeitig Ordnungspolitik wäre) zur Schlußfolgerung, diesen strukturpolitischen Mangel durch entsprechende Verschärfung der Mißbrauchskontrolle zu kompensieren. Die - ordnungspolitische - Alternative ist nicht "mehr Marktwirtschaft" sondern Verzicht auf ihre Funktionsfähigkeit bzw. auf wirtschaftspolitische Ziele.

Dieses Beispiel demonstriert noch einmal, daß Strukturpolitik nicht etwas sein kann, was neben Ordnungs- und Prozeßpolitik als neue Qualität der Wirtschaftspolitik tritt, wie es die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel in ihrem Schlußbericht darstellt²⁰⁾, sondern Strukturpolitik aufgrund der Logik der analytischen Differenzierung zwischen Ordnungs- und Prozeßpolitik einen zentralen Bestandteil sowohl der Ordnungs- als auch der Prozeßpolitik bildet. Die Kommission gerät



deshalb bereits in ihrem Bericht zur allgemeinen Abgrenzung der Ordnungspolitik in Widerspruch, wenn in einem der folgenden Kapitel ihres Berichtes noch zusätzlich die "wettbewerbsfördernde Strukturpolitik" eingeführt wird (Kapitel VIII, S 401 ff.). Eine ordnungspolitische Problematik der Strukturpolitik ergibt sich nicht auf dem Hintergrund des neuen Wirtschaftsliberalismus, sondern nur auf dem des alten. Der Prinzipienstreit aufgrund ungenügender Differenzierung zwischen freier und Sozialer Marktwirtschaft entzündet sich in Analogie zur globalen Steuerung der Nachfrage gemäß Stabilitäts- und Wachstumsgesetz an der Strukturpolitik neu, weil sie durch die Einbeziehung des Wachstumsziels in die Globalsteuerung sowie die Diagnose einer Strukturkrise in der praktischen Wirtschaftspolitik ein anderes Gewicht erhält. Dieser Aspekt steht im Mittelpunkt des nächsten Teils der Überlegungen.

IV. Ordnungspolitische Aktualität der Strukturpolitik

Lassen Sie doch das Gerede von der Strukturkrise, dann brauchen Sie die Strukturpolitik nicht. So etwa faßte ein Wissenschaftler vor einiger Zeit eine Diskussion zwischen Politik, Praxis und Wissenschaft über Strukturpolitik zusammen. Das ordnungspolitische Prinzip trübt hier bereits den Blick für eine wirklichkeitsnahe Lagebeurteilung. Vor dieser Schwierigkeit sieht sich jede wirtschaftliche Diagnose, wenn der Diagnostiker von der Selbststeuerung über die freie Marktwirtschaft bewußt oder unbewußt als Glaubensbekenntnis ausgeht. Sicher bedarf es auch keiner Konjunkturpolitik, wenn es keine Konjunkturkrisen gäbe, keiner Stabilisierungspolitik, wenn der Marktmechanismus von sich aus zu stabilem Gleichgewicht führt, keine Soziale Marktwirtschaft ohne soziale Fehlentwicklung, keine Verteilungspolitik ohne das Bewußtsein mangelnder sozialer Gerechtigkeit.

Das Leugnen der Krise fällt leichter als die Behauptung daß es keine gesicherte Theorie und keine wirksamen Mittel gäbe, um von staatlichen Eingriffen bessere Ergebnisse zu erwarten. Karl Schiller, einer der Väter der "rationalen Wirtschaftspolitik" nannte diese Einstellung in Anspielung auf die erfolglose Theoriesuche der Historischen Schule im 19. Jahrhundert den "Schmoller-Effekt". Denselben Vorurteil entspringt die Abwehr von Strukturkrise und Strukturpolitik mit dem Argument der begrifflichen Unklarheit - ungeachtet der Tatsache, daß selbst ein so zentraler Begriff der marktwirtschaftlichen Ordnung wie der Wettbewerb erst durch die praktische Anwendung des GWB geklärt worden ist. In der Begründung einer großen Anfrage zur Strukturpolitik wurde kürzlich im Deutschen Bundestag die "Strukturkrise" als Mittel, Angst zu erzeugen, dargestellt und die sektorale Strukturpolitik als "Nebelwand für neue Verschleierung der Wahrheit"²¹⁾. In der Wissenschaft gilt Strukturpolitik

unter engagierten Marktwirtschaftlern ebenfalls als eine "Art von Lückenbüßer" für diejenigen Teile der Wirtschaftspolitik., die sich unter anderen Bezeichnungen nicht unterbringen lassen²²⁾. Trotzdem gibt es diese Strukturpolitik seit den Anfängen der Sozialen Marktwirtschaft. Mit der Einbeziehung des Wachstumsziels in den gesamtwirtschaftlichen Zielkatalog erhält jedoch die Strukturpolitik als Prozeßpolitik eine neue Dimension.

Eine solche Erweiterung des wirtschaftspolitischen Gestaltungshorizonts läßt immer wieder den unbewältigten Gegensatz zwischen altem und neuem Wirtschaftsliberalismus in ordnungspolitischen Diskussionen aufbrechen, in denen es um Normen, Ideologien und nicht primär um Diagnose von Problemen und Analyse ihrer Lösungsmöglichkeiten geht. Das mit dem StWG zur Verfügung gestellte neue Instrumentarium aufgrund veränderter wirtschaftlicher Bedingungen dürfte als Beleg für diese These noch gut in Erinnerung sein. Viele der damaligen Streiter gegen eine "Systemüberwindung" durch Einbeziehung von "planwirtschaftlichen Elementen" in die Marktwirtschaft trösten sich heute mit der Erkenntnis, daß Globalsteuerung nichts anderes sei als die altbekannte Konjunkturpolitik, die es sogar schon vor der "keynesianischen Revolution" gegeben habe. Die neuen ordnungspolitischen Bedenken gegen die Wachstumspolitik bzw. die sektorale Strukturpolitik sind insoweit konsequent, als sie sich bereits gegen die Aufnahme des Wachstumsziels in den wirtschaftspolitischen Zielkatalog richten. Sie werden jedoch unhaltbar, wenn zwar die Regierung für nicht nur stetiges, sondern auch angemessenes wirtschaftliches Wachstum zuständig sein soll, ihr aber Instrumente versagt werden, die der Zielerreichung dienen. Das ist Gegenstand des letzten Teils der Überlegungen. Hier soll noch ein Blick auf die ökonomische Theorie und ihre Konsequenzen aus den

Unvollkommenheiten des Marktmechanismus sowie den Erfahrungen der Vergangenheit geworfen werden.

Eine der zentralen Widersprüche im Gebäude marktwirtschaftlicher Theorie und Praxis ist die Tatsache, daß die marktwirtschaftlichen Modelle den Staat als "Störfaktor"²³⁾ betrachten, während die wirkliche Welt gerade unvollkommener Wettbewerb und staatliche Eingriffe kennzeichnen. Von dieser unvollkommenen Welt gibt es aber, wie die Wohlfahrtstheorie nachgewiesen hat, keinen modell- bzw. systemkonformen Weg über bloße Reduzierung der Unvollkommenheiten zum gesellschaftlichen Wohlfahrtsmaximum. Die "zweitbeste Lösung" kann im Gegenteil eine Vermehrung der Unvollkommenheiten erfordern²⁴⁾. Ein anschauliches Beispiel für die Bedeutung dieser theoretischen Erkenntnis in der Praxis liefert gegenwärtig die EG-Kommission in einer Grundsatzerklärung zu den Folgen des derzeitigen Wandels in der internationalen Arbeitsteilung. Nach Ansicht der EG-Kommission "kann dieser Anpassungsprozeß in manchen Fällen eine stärkere Konzentration notwendig machen. Soweit dadurch letzten Endes die Leistungsfähigkeit der Unternehmen und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden" gilt dies als Vorteil²⁵⁾.

Der Fortschritt der marktwirtschaftlichen Theorie durch die Theorie des "second best" bleibt aber bei wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen häufig unbeachtet. So hält sich lange in volkswirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Lehrbüchern die Vorstellung von der Annäherung der Wirklichkeit an die vollständige Konkurrenz als "zweitbeste Lösung". Auch in einem weltweit verbreiteten volkswirtschaftlichen Lehrbuch wird noch in Bezug auf die Unvollkommenheiten des Wettbewerbs die Schlußfolgerung

nahegelegt:²⁶⁾ "Das äußerste, das man erreichen kann, ist eine gute Annäherung an den vollkommenen Wettbewerb". Die "heroisch-abstrakten Annahmen" werden dann zwar später der Wirklichkeit angenähert, aber festgestellt:²⁷⁾ "Tatsächlich können sich viele Unvollkommenheiten als von vorübergehender Natur erweisen, wenn der Beobachtungsraum lang genug gewählt wird". Bestehen bleibt jedoch der Widerspruch zwischen dieser Hoffnung und der anerkannten Erfahrung, daß der moderne Mensch nicht mehr in dem Glauben zu handeln scheint, "der Staat regiert am besten, der am wenigsten regiert". Auch hat sich der moderne Wohlfahrtsstaat mit Staatsanteilen am Bruttosozialprodukt, die Wissenschaftler früher als zerstörerisch ansahen, "sowohl menschlich als auch zahlungskräftig erwiesen"²⁸⁾. Historische Erfahrung führt so zögernd zu Zweifeln in Adam Smith's berühmter Schlußfolgerung, "daß eine 'Unsichtbare Hand' die selbstsüchtige Verfolgung des Eigeninteresses der Individuen ummünzt in eine Förderung des öffentlichen Interesses"²⁹⁾. Ebenso zögernd kann sich dann neues wirtschaftliches Bewußtsein etablieren.

Gerade die Erfahrung in der ökonomischen Theorie sowie in der Praxis lehrt andererseits, daß besonders langfristig externe Effekte die staatliche Korrektur des Marktmechanismus erfordern. Vor allem langfristig wird somit die "Demokratie der Geldstimmen" überlagert von der "Demokratie der Köpfe". Das Jahrhundert nach 1875 war ein Jahrhundert der staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft in der Kritik am Wohlfahrtsstaat versteckt sich so auch eine alte Furcht vor der Demokratie als Diktatur besitzloser Mehrheit. Die moderne Lösung dieses Konfliktes ist die Abwägung zwischen Gleichheit und wirtschaftlicher Effizienz³⁰⁾. Der über den Markt koordinierte Eigennutz ergibt das Wohlfahrtsmaximum. Der über die Demokratie koor-

dinierte Eigennutz ergibt den Wohlfahrtsstaat mit sinkender Tendenz, was das Wohlfahrtsmaximum angeht. Er bedeutet Verlust an wirtschaftlicher Effizienz und Bedrohung der marktwirtschaftlichen Koordinierung. Ihre Unvollkommenheit ist zugestanden, aber sie bedeutet nichts gegenüber den zur Verfügung stehenden Alternativen der Koordinierung durch planwirtschaftliche Lösungen³¹⁾.

Für die ordnungspolitische Diskussion bringt die Erfahrung jedoch noch eine weitere bedeutende Lehre. Sie widerlegt langfristig den für den klassischen Wirtschaftsliberalismus zentralen Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Freiheit und gesellschaftlicher Wohlfahrt. Hayek's Prognose eines "Wegs in die Knechtschaft" durch Mischung der beiden alternativen Ordnungsprinzipien verliert empirisch an Überzeugungskraft. Die staatlichen Eingriffe gehen - empirisch betrachtet - nicht eindeutig mit einer Verringerung gesellschaftlicher Wohlfahrt einher: "Man kann das beste beider Welten vereinen - eine programmierte Verbesserung der Funktionsweise unserer Marktwirtschaft und gleichzeitig die Erhaltung jener Werte des Lebens, die sich nicht am Bruttosozialprodukt messen lassen"³²⁾.

Diese ordnungspolitische Perspektive eines modernen volkswirtschaftlichen Lehrbuchs ist jedoch noch keineswegs der Leitfaden für rationale Wirtschaftspolitik und schon gar nicht für rationale Strukturpolitik. Typisch für die Verstrickung wissenschaftlicher Logik und politischem Abgrenzungsbedürfnis zwischen traditionellen Prinzipien ist der Schlußbericht der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Ihre wachstumspolitisch begründete Empfehlung zu "gestalteter Expansion" (Kap. II) führt zu konsequenter Einsicht, daß Strukturpolitik nicht nur Anpassung an den Markt sein kann, sondern auch bewußte Gestaltung sein muß (Kap. VIII). Diese

Folgerichtigkeit nutzt jedoch nichts, wenn sie zuvor eingebettet worden ist in Überlegungen, die "seit langem den Stellenwert der sektoralen Strukturpolitik in der Bundesrepublik (bestimmen)". Darin ist aber, wie die Kommission zuvor - regierungskonform - darstellt, offenbar die Anpassung an den Markt durch die Unternehmen entscheidend und die Strukturpolitik nur "flankierend", um Reibungsverluste durch mangelnde Flexibilität der Marktprozesse und unvermeidbare Härten bei Anpassung zu mildern. Die ordnungspolitischen Alternativen werden dann noch einmal durch Minderheitsvoten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer demonstriert. Die Arbeitgeber lassen abschließend noch zusätzlich ihre Zweifel am Erfolg einer aktiven Strukturpolitik zu Protokoll nehmen, "die sowohl vorausschauend auf die Vermeidung von Fehlentwicklungen als auch auf die Gestaltung einer zukunftsorientierten Wirtschaftsstruktur gerichtet ist". Dem folgt die Warnung vor einem "Strukturdirigismus.., der die marktwirtschaftlichen Kräfte der Stukturanpassung (unternehmerische Disposition, Mobilität der Produktionsfaktoren, Arbeit und Kapital) lähmt, fehllleitet oder unter Umständen außer Kraft setzt"³³⁾.

Aber auch in wissenschaftlichen Analysen von Strukturwandel und Strukturpolitik wird einerseits Strukturwandel als Voraussetzung wirtschaftlichen Wachstums betont und die "Begriffswelt der Wachstumstheorie" als "gedankliches Raster" angesehen für "Disproportionalitäten der Nachfrage, des Faktorangebots und des technischen Fortschritts, etc." Im übrigen handelt es sich aber nach verbreiteter Meinung bei der Strukturpolitik um ein "theoretisch weiches" und "für den Theoretiker besonders suspectes Gebiet". Neben Mikrotheorie als Basis der Wettbewerbspolitik, Makrotheorie als Basis der Globalsteuerung wird nach einer "mesoökonomischen Theorie" als Grundlage der Strukturpolitik gefragt. Denn die mangelnde Struktur-

neutralität der Globalsteuerung mache die Formel von der Mikrosteuerung durch den Markt und der Makrosteuerung durch den Staat unzureichend. Wenn andererseits eine Entscheidung zugunsten der Strukturpolitik falle, "so wird leicht Ideologien und Wunschvorstellungen Tür und Tor geöffnet"³⁴⁾.

Wie die mesoökonomische Theorie, bleiben jedoch auch die empirischen Ausgangspunkte für eine Strukturpolitik unklar bzw. im selben Zirkel von Gestaltung und Marktanpassung: Einerseits ist es nicht die Strukturänderungsgeschwindigkeit, sondern die wirtschaftlichen Bedingungen sind es, unter denen Strukturwandel abläuft, nämlich die konjunkturelle Lage sowie das wirtschaftliche Wachstum. Denn bei gegebener Strukturveränderungsgeschwindigkeit erwachsen daraus größere Probleme als bei hohem wirtschaftlichen Wachstum. Dieses überspielt Freisetzungseffekte des Produktivitätsfortschritts. Andererseits soll es sich offenbar um "unechte Strukturprobleme" handeln. "Sie sind lösbar, wenn die Rahmenbedingungen für ein befriedigendes Wirtschaftswachstum wiederhergestellt werden. Einer anderen Ansicht kann man nur sein, wenn man das verlangsamte Wachstum auf Strukturprobleme zurückführt"³⁵⁾. Diese "echten Strukturprobleme" werden aber wiederum als von "globalen Fehlentwicklungen" verursacht angesehen, als Konsequenz einer "verfehlten Globalpolitik" in Gestalt von "abnehmendem wirtschaftlichen Wachstum und zunehmenden Zyklen"³⁶⁾.

Daraus ergibt sich folgender wirtschaftspolitischer Zirkel: Die Strukturpolitik ist zwar Wachstumspolitik zur Beseitigung von Disproportionalitäten der Nachfrage, des Faktorangebots sowie des technischen Fortschritts (wohl die erwähnten Rahmenbedingungen für ein befriedigendes wirtschaftliches Wachstum), kann aber keine "globalen Fehlentwicklungen" korrigieren und damit auch nicht die Verschärfung der Konjunkturkrisen und das Abnehmen des wirtschaftlichen Wachstums. Somit bleibt eigentlich nur

die Globalsteuerung als beste Strukturpolitik. Dies ist nur eine umständliche Umschreibung für die konjunkturpolitische Interpretation des in dem gesamtwirtschaftlichen Zielkatalog aufgenommenen "stetigen und angemessenen wirtschaftlichen Wachstums"³⁷⁾. Hier beginnt die neue ordnungspolitische Aktualität der Strukturpolitik, nämlich - gemäß der analytischen Unterscheidung des neuen Wirtschaftsliberalismus zwischen Ordnungs- und Prozeßpolitik - als Prozeßpolitik. Die neoklassische Synthese von Keynes ersetzt die klassische Regel "keine Wirtschaftspolitik ist die beste Wirtschaftspolitik" durch "Globalsteuerung ist die beste Wirtschaftspolitik". Die vom neuen Wirtschaftsliberalismus bevorzugte Entscheidungsregel "Ordnungspolitik ist die beste Wirtschaftspolitik" scheint dabei in den Hintergrund zu treten bzw. in einer weiten Fassung von Globalsteuerung auch im Sinne von Gestaltung der Rahmenbedingungen aufzugehen.

Mit der Aufnahme des Wachstumsziels in den gesamtwirtschaftlichen Zielkatalog haben sich volkswirtschaftliche Lehrbücher bis heute nicht abgefunden³⁸⁾.

Wenn noch stetiges Wachstum als Globalpolitik zu interpretieren ist, so ist die Angemessenheit doch offenbar eine Frage der optimalen Allokation der Ressourcen, die der Wettbewerb zu besorgen hätte. Wenn er die Strukturpolitik nicht ersetzen kann, so muß eine Instanz außerhalb des Marktes das Wachstum angemessen machen, nämlich die Wachstumspolitik. Neben einer Politik zur Beseitigung von Engpässen (Disproportionalitäten) auf den Faktormärkten und bei der Nachfrage kann das nur bedeuten, daß Wachstumspolitik vor allem sektorale Strukturpolitik meint, nämlich Freisetzung von Ressourcen in Bereichen mit kleinerer Produktivität und Hinlenkung in Bereiche mit überdurchschnittlicher Produktivität und größerer

zukünftiger Bedeutung. Das ist Prozeßpolitik zur Erreichung eines größeren Wachstums als es die Marktprozesse ohne Wachstumspolitik erbracht hätten.

Eine solche Wachstumspolitik kann aber nicht unabhängig von der Nachfrage sein und erfordert damit zweierlei: Eine Abschätzung der langfristigen Entwicklung der Nachfrage sowie der strukturellen Entwicklung. Dabei versagt die Globalsteuerung als kurzfristige Stabilisierungspolitik wegen der Kurzfristigkeit, der nur auf das Niveau gerichteten Wirkung. Es bedarf der langfristigen Prozeßsteuerung von Angebot und Nachfrage, die, wenn sie rational sein soll, nicht Anpassung an den Markt, sondern - soweit die globalen wirtschaftspolitischen Maßnahmen sich auswirken - nur autonome Gestaltung durch Wirtschaftspolitik sein kann. Nicht Anpassung an den Markt ist dann die Alternative, sondern Verzicht auf das Wachstumsziel - wenn es mehr sein soll als ein Versprechen der Regierung für ein gutes Wachstumsklima zu sorgen. Die Anerkennung des Wachstumsziels befreit durch Bindung an den Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung jedoch nicht vom marktwirtschaftlichen Subsidiaritätsprinzip, d.h. der Priorität der Ordnungspolitik (Rahmenbedingungen des Wachstums) vor der Prozeßpolitik.

Diese Reihenfolge gemäß der Logik einer Wachstumspolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung ist wichtig, um nicht bereits Krisenerkennung und wirtschaftspolitische Handlungsbereitschaft mit ordnungspolitischen Prinzipien zu belasten. Nicht daß der Wirtschaftspolitik im neuen Wirtschaftsliberalismus Ziele gesetzt werden, macht sie ordnungspolitisch verdächtig, sondern Nichtbeachtung des marktwirtschaftlichen Subsidiaritätsprinzips. So stellt Giersch zu Beginn der 60er Jahre fest³⁹⁾, daß es eine

von Konzeption und den konkreten Umständen abhängige politische Entscheidung sei, ob und in welchem Umfang Strukturpolitik stattfindet. In seiner Konjunktur- und Wachstumspolitik von 1977 scheint dieser Aspekt jedoch gegenüber der Einsicht zurückzutreten, in westlichen Industrieländern darauf zu vertrauen, "daß sich optimales Wachstum einstellt, wenn die institutionellen Rahmenbedingungen so gestaltet sind, daß sich die einzelwirtschaftlichen Aktivitäten im Wettbewerb voll entfalten können, die externen Effekte weitgehend internationalisiert und Kollektivgüter in ausreichendem Maße bereitgestellt werden"⁴⁰⁾. Neben der so gekennzeichneten Wachstumspolitik kommt Strukturpolitik nur noch als Ordnungspolitik vor, von der erwartet wird, daß Sie den - unvollkommenen - Wettbewerb funktionsfähig macht.

Das Ziel des angemessenen Wirtschaftswachstums kann nicht wie das stetige Wachstum nur über Niveausteuerung erreicht werden, wenn es mehr als konjunkturelle Verstärkung einer Entwicklung meinen soll. Andernfalls wäre es zur Zielbeschreibung überflüssig. Unter dem Schlagwort Wachstumspolitik nur Ordnungspolitik zu verstehen, die den Wettbewerb funktionsfähig macht, rechtfertigt keine spezielle Wachstumspolitik zur Erreichung eines angemessenen Wachstums, sondern eine Steuerung des Strukturwandels gemäß gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen und damit zumindest neben wachstumsfördernder Ordnungspolitik auch die Prozeßpolitik - aus demselben Grunde aus dem der neue Wirtschaftsliberalismus unter Beachtung der wirtschaftlichen Realität neben der Ordnungspolitik auch die Prozeßpolitik vorsehen mußte. Wiederum gilt, daß nicht dieses aus dem demokratischen Prozeß entstandene Ziel gegen unsere Wirtschaftsordnung verstößt, sondern erst die Art seiner Durchsetzung. Gemäß der Regel für Prozeßpolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung müssen die staatlichen Eingriffe so global wie

möglich sein. Damit wird sektorale Strukturpolitik zum besten Instrument marktkonformer Wachstumspolitik.

Die Frage nach Priorität einer "Globalpolitik" im Sinne der Beseitigung von "globalen Fehlentwicklungen" ist damit noch nicht beantwortet, lediglich die Frage nach der neuen ordnungspolitischen Qualität sektoraler Strukturpolitik, bedingt durch das Wachstumsziel. Es deutet sich aber ein Konflikt mit dem Prinzip der Globalsteuerung als Niveausteuerung an. Denn die sektorale Strukturpolitik als prozeßpolitische Wachstumspolitik könnte die Reihenfolge nach dem marktwirtschaftlichen Subsidiaritätsprinzip umkehren: Statt Niveausteuerung vor Struktursteuerung erfordert die Priorität des Wachstumsziels die langfristige Strukturpolitik als Grundlage erfolgversprechender kurzfristiger Stabilisierungspolitik bzw. eine vorausschauende Koordinierung struktureller Auswirkungen kurzfristiger Stabilisierungspolitik. Es ist dann eine Frage ökonomischer Vernunft angesichts der Unsicherheit langfristiger Zielsetzungen bzw. des Gestaltungswillens der Gesellschaft, ob die Konjunkturpolitik Vorrang vor sektoraler Strukturpolitik haben soll, und keine Prinzipienfrage.

Dabei gilt erneut, daß der Markt als Suchmechanismus auch langfristig entthront wird, soweit die Wirtschaftspolitik Ziele setzt und die Wachstumspolitik die langfristige Realisierung garantieren soll. Die Alternative ist nicht "langfristige Anpassungspolitik" zur Milderung von Inflexibilitäten der Marktprozesse sowie sozialen Härten, sondern Verzicht auf das Wachstumsziel bzw. - und das ist langfristig von Gewicht - Überlassung der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung an jene dynamischen Großunternehmen mit großer wirtschaftlicher Macht, die gerade auch für die Funktionsfähigkeit der

marktwirtschaftlichen Ordnung als Gefahr dargestellt werden. Auf einen kurzen Nenner gebracht hieße die Alternative: Private oder staatliche Planung der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung. Der neue Wirtschaftsliberalismus gibt hier eine eindeutige Antwort. Er vertraut dem freiheitlich-demokratischen Staat eher das Gemeinwohl an als Marktprozessen, die ständig vom Mißbrauch wirtschaftlicher Macht bedroht sind. Deshalb stellt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft in seinem bereits erwähnten Gutachten zum Wettbewerbsproblem von 1962 fest, daß neben dem Wettbewerb die öffentliche Kontrolle, das "Walten der allein legitimen demokratisch kontrollierten Macht" ein notwendiges Gegengewicht gegen die wirtschaftliche Freiheit ist.

Ein weiterer ordnungspolitischer Schwellenwert wird überschritten mit der Anerkennung eines Übergangs vom quantitativen zum qualitativen Wachstum⁴¹⁾. Dann enthält bereits die Zielsetzung - als Alternative zum quantitativen Wachstum - die Forderung nach Struktursteuerung anstatt nur Niveausteuerung. Das nur kann auch gemeint sein, wenn die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel in ihrem Schlußbericht eine Politik der "gestalteten Expansion" vorschlägt. Neben die Steuerung des Angebots von Gütern durch den Verbraucher über den Markt tritt die staatliche sektorale Strukturpolitik nach politisch vorgegebenen Zielen.

Die zu beobachtende ordnungspolitische Empfindlichkeit gegenüber dieser Strukturpolitik hat jedoch weniger eine aus dem neuen Wirtschaftsliberalismus abzuleitende logische als vielmehr eine aus dem alten Wirtschaftsliberalismus stammende ideologische Problematik. Die bisherige ordnungspolitische Rechtfertigung der Wirtschaftspolitik orientierte sich an der kurzfristigen

Instabilität des marktwirtschaftlichen Systems. Die kurzfristige Stabilisierungspolitik des Staates erscheint langfristig als marktkonforme Korrektur. Der Markt bestimmt in dieser Perspektive den langfristigen Trend, die Konjunkturpolitik verstetigt lediglich die kurzfristigen Ausschläge um diesen Trend. So stärkt das bereits zitierte weltweit verbreitete volkswirtschaftliche Lehrbuch⁴²⁾ das Vertrauen in den Marktmechanismus trotz aller Unvollkommenheit des Wettbewerbs mit der Aufforderung, den Beobachtungsraum nur lang genug zu wählen: "Daher kann das Wettbewerbsmodell auf seine übermäßig vereinfachte Art zu einigen interessanten Hypothesen führen, denen ein bestimmtes Maß langfristiger Gültigkeit zukommt."

Sektorale Strukturpolitik als langfristige Wirtschaftspolitik würde so das Eingeständnis erfordern, daß gerade langfristig der Markt als Suchmechanismus in Frage gestellt und durch gesellschafts- und wirtschaftspolitische Entscheidungen zu korrigieren ist. Deutlich wird dieser Konflikt bereits in der deutschen Reaktion auf die Aktionsprogramme der Europäischen Gemeinschaft zur langfristigen Wirtschaftspolitik am Beginn der 60er Jahre. Es gilt als Erfolg und Ergebnis von Prinzipientreue sowie eines zähen Ringens der deutschen Regierung, daß in einem "Verfahren von vielen Subtraktionen" aus dem "Plan" die Planifikation, dann die langfristige Programmierung und schließlich die "mittelfristige Wirtschaftspolitik" wurde⁴³⁾. Die bisher in der Globalsteuerung verankerte zeitliche Anwendung des marktwirtschaftlichen Subsidiaritätsprinzips zugunsten der Priorität kurzfristiger vor langfristiger Wirtschaftspolitik wird durch die sektorale Strukturpolitik in Frage gestellt. Neben der keynesianischer, neoklassischer Synthese entspringenden Regel "Globalsteuerung ist die beste Wirtschaftspolitik" müßte demnach wieder die ordoliberalen Regel in den Vordergrund treten, die die Ordnungs- bzw. Strukturpolitik zur besten Wirtschaftspolitik macht, wenn

nicht zugegeben werden soll, daß kurz- und langfristig der Suchmechanismus des Marktes durch staatliche Wirtschaftspolitik korrigiert oder - wenn auch nur global - ersetzt wird.

Die wirtschaftliche Realität läßt jedoch diese Alternative nicht zu, sondern verlangt eine Mischung der Wirtschaftspolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung aus Globalsteuerung und sektoraler Wirtschaftspolitik, wenn der Gestaltungswille im gesamtwirtschaftlichen Zielbündel wie bisher zum Ausdruck kommt. Auch wenn auf den ersten Blick die aus dem neuen wirtschaftlichen Liberalismus abgeleitete Logik wirtschaftspolitischer Entscheidungen zu verbieten scheint, Anpassung an einen - als unvollkommen empfundenen - Markt zur Aufgabe der Strukturpolitik zu machen, obgleich er durch entsprechende Ordnungspolitik erst funktionsfähig oder durch (globale) Prozeßpolitik korrigiert werden muß, ist es in der Praxis weder abwegig noch inkonsequent, die Strukturpolitik an einer Prognose von Ergebnissen der Marktprozesse - auch wenn sie als nicht voll funktionsfähig gelten - zu orientieren. Denn bevor die Wirtschaftspolitik in diese Prozesse eingreift, sollte sie sich vernünftigerweise Gedanken darüber machen, was ohne ihr Eingreifen an Ergebnissen zu erwarten ist. In welchem Umfang die Wirtschaftspolitik aufgrund ihrer gesamtwirtschaftlichen Ziele dann bereit ist, diese Ergebnisse zu akzeptieren, das ist der Kern strukturpolitischer Gestaltungsaufgabe. In keinem Fall kommt eine rationale Strukturpolitik um eine Prognose herum, gerade - wie nicht oft genug betont werden kann angesichts der Verwirrung der Argumente durch Wirkungszusammenhänge des alten Wirtschaftsliberalismus - wegen der Priorität marktwirtschaftlicher Koordinierung, deren Ergebnisse abzuschätzen sind, bevor sich der Staat zu Eingriffen entschließt.

Die traditionelle Wirtschaftswissenschaft scheint hier jedoch an der Grenze ihrer Einsichtsfähigkeit zu stehen, eben weil die Modelle der vollständigen Konkurrenz noch das wirtschaftspolitische Denken ideologisch prägen, aber das staatliche Handeln gemäß der Ergebnisse solcher Modelle bei unvollkommenem Wettbewerb als "interventionistisch" gilt. Das geht soweit, daß manche Theoretiker ernsthaft davon ausgehen, nicht ihre (reine) Theorie sei falsch, sondern die Menschen würden sich falsch verhalten. So haben - unabhängig von der ideologischen Ausrichtung - marktwirtschaftliche und sozialistische Theoretiker ihre Schablonen über die Schuldigen für Fehlentwicklungen in der gegenwärtigen Wirtschaft. Das muß dann konsequent dazu führen, daß unabhängige wirtschaftswissenschaftliche Beratung eine Illusion bleibt. Die entsprechenden wissenschaftlichen Gremien ergänzen sich entweder durch "Zellteilung" selbst oder werden von vornherein von der einen oder anderen ideologischen Richtung, wie sie von Arbeitnehmern oder Arbeitgebern vertreten wird, vorgeschlagen. Damit gerät auch die wirtschaftswissenschaftliche Beratung als "Versachlichung" oder wissenschaftliche Fundierung der Wirtschaftspolitik ins Zwielficht. Typisch dafür ist der von der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel vorgeschlagene Sachverständigenrat zur Beurteilung der strukturellen Entwicklung. Die Gruppen gerieten nicht darüber in Streit, ob es einen solchen Sachverständigenrat geben sollte, sondern darüber, ob er nur aus Wissenschaftlern oder paritätisch aus Vertretern der Wissenschaft, der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber zu besetzen sei.

Bereits eine Wirtschaftspolitik, die der Anpassung an Markttrends dienen soll, stößt in traditioneller Wirtschaftswissenschaft auf heftigen Widerstand. So gerät z.B. schon eine strukturelle "Anpassungspolitik", die den komperativen Vorteilen der Entwicklungsländer in der internationalen Arbeitsteilung besser Rechnung

trägt, in den Verdacht, von vornherein in Interventionismus zu münden. Die Diskussionsargumente gegen den Referenten, der so etwas vorschlug, reichten bis zu Zweifeln an die intellektuelle bzw. wissenschaftliche Qualifikation⁴⁴⁾. Es war jedoch nichts anderes geschehen, als das aus der in allen Lehrbüchern enthaltenen traditionellen Außenhandelstheorie unter Berücksichtigung der gegenwärtigen wirtschaftlichen Bedingungen in der Welt wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen gezogen wurden.

Nicht viel anders geht es der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel in ihrem Schlußbericht mit der "gestalteten Expansion". In Übereinstimmung mit der Logik strukturpolitischer Entscheidungen, wie sie hier abgeleitet worden ist, empfiehlt sie eine wirtschaftspolitische Strategie und erkennt in ihr das Spannungsverhältnis zwischen Markt und Gestaltung⁴⁵⁾. Die Kommission muß auf dem Hintergrund dieses Ansatzes zu einer "rationalen Strukturpolitik" das Gestaltungsziel der Bundesregierung in ihrem Strukturbericht von 1970 als "Leerformel" kritisieren, hinter der sich nur wieder das alte Prinzip verbirgt, in der Marktwirtschaft die Verantwortung auch für die Struktur primär bei den Unternehmern zu sehen. Es ist im letzten Teil zu prüfen, wie es gegenwärtig um eine rationale Strukturpolitik in der Bundesrepublik bestellt ist. An dieser Stelle soll zuvor die ordnungspolitische Aktualität der Strukturpolitik noch aus einer anderen Perspektive beleuchtet werden.

Da mit der Betonung des Wachstumsziels und aus ihm folgend der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung strukturelle Effekte staatlicher Wirtschaftspolitik ein größe-

res Gewicht erhalten, läßt sich kurzfristige Stabilisierungspolitik aber auch Wettbewerbspolitik nicht ohne Beachtung von Struktureinflüssen und ihren Auswirkungen auf das Wachstumsziel betreiben. Dies gilt umso mehr, wenn globale Steuerung der Nachfrage nicht strukturneutral bleibt und strukturelle Schwierigkeiten einzelner Branchen die Unternehmen in ein "Parallelverhalten" zu verschärftem Investitionswettbewerb drängen, der - gerade unter Zwang zum Wettbewerb aufgrund des GWB nicht zu optimaler Anpassung der Kapazitäten, sondern zu neuen Investitionen führt - nach der einfachen Erkenntnis: Wer nicht investiert, wird im Wettbewerb auf jeden Fall unterliegen⁴⁶⁾. Ökonomische, d.h. hier gesamtwirtschaftliche Einsicht verleitet deshalb Sektoren der Wirtschaft dazu, Konzentration zu fördern, sich mit ihrer Gewerkschaft zu solidarisieren und die Strukturprobleme durch Investitionskartelle zu lösen, durch "Branchenausschüsse", branchenspezifisch in wirtschaftlicher Selbstverwaltung oder durch direkte Anrufung des Staates als Koordinator, wie im Bergbau und der Stahlindustrie, wo EG-Vorschriften dies zusätzlich erleichtern.

Da der Staat zudem bei seinen tatsächlichen Eingriffen mit struktureller Wirkung so weit geht, einzelne Unternehmen vor dem Todesurteil durch den Markt zu retten, liegt es im Rahmen rationaler Wirtschaftspolitik nahe, die wirtschaftspolitischen Aktivitäten mit strukturellen Wirkungen zu koordinieren und auf das langfristige Ziel des wirtschaftlichen Wachstums auszurichten bzw. zumindest abzustimmen. Damit wird aus wirtschaftspolitischen Maßnahmen mit struktureller Wirkung spätestens durch Einbeziehung des Wachstumsziels in den Zielkatalog eine spezielle (sektorale) Strukturpolitik als Prozeßpolitik. Das meint auch das Bekenntnis zur "Strukturpolitik aus einem

Guß", wie es noch zu Beginn der 70er Jahre in den Regierungsprogrammen zu lesen ist⁴⁷⁾. Solche Strukturpolitik führt nicht beiläufig, sondern gezielt zur - globalen - "Investitionslenkung".

Das bedeutet nämlich zunächst nichts anderes als eine Angebotssteuerung nicht nur über eine Beeinflussung der globalen Nachfrage, sondern über die globale Investitionsnachfrage einzelner Sektoren: In ihrem Bestand zu erhaltende Sektoren werden gefördert, an Markttendenzen anzupassende entmutigt und den gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen besonders wichtig erscheinende Sektoren gezielt gefördert. So waren es bei den Diskussionen um das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, d.h. die Globalsteuerung gerade auch die Manager großer Unternehmer, die zur Sicherung ihrer eigenen Investitionsaktivitäten von der Regierung langfristige Vorstellungen über ihre wirtschaftspolitischen Ziele verlangten. Entsprechend dem ökonomischen Subsidiaritätsprinzip geschieht die Lenkung der Investitionen durch sektorale Strukturpolitik global für einen gesamten Sektor, nicht für ein einzelnes Unternehmen. Nach derselben Regel erfolgt diese Lenkung nicht direkt - durch staatliche Anordnung - sondern indirekt über Angebot oder Verweigerung staatlicher Mittel, die entsprechend dem strukturellen Ziel eingesetzt werden. Diese "globale Investitionslenkung" ist keine Alternative zur sektoralen Strukturpolitik, sondern einer ihrer zentralen Bestandteile. Warum dann die ordnungspolitische Erregung um vorausschauende, branchenspezifisch, sektorale Strukturpolitik oder Investitionslenkung?

Bei genauer Analyse handelt es sich um Folgerungen aus Fehlentwicklungen der Vergangenheit aufgrund unterschiedlicher Wohlfahrtsvermutungen bei staatlichen Eingriffen bzw. marktwirtschaftlicher Koordinierung. Diese Vermutungen sind hier bereits als ideologische Ausgangspunkte

charakterisiert worden. Sie sind empirisch kaum isoliert zu belegen, weil in westlichen Industrieländern als Gemisch der Wirtschaftssysteme immer Markt und Staat gemeinsam für Wohlfahrtssteigerungen und Fehlentwicklungen verantwortlich gemacht werden können. Wichtiger als die Schuldfrage ist für die praktische Wirtschaftspolitik und das soziale Wohlbefinden des einzelnen Bürgers die rechtzeitige Problemerkennung sowie die Abschätzung (Prognose) der Entwicklung ohne zusätzliche staatliche Eingriffe. Wie bereits erläutert, ist das auch nicht unabhängig von ideologischen Ausgangspositionen. Fehlprognosen und Mißerfolge wirtschaftspolitischer Maßnahmen sind aber in übersehbaren Zeiträumen und bei konkreter Aufgabenstellung leichter an der Realität zu überprüfen als die wirtschaftliche Effizienz von Prinzipien und abstrakten Wohlfahrtsvermutungen zugunsten von Staat oder Markt, für die sich aus einer langfristigen historischen Perspektive immer eine Bestätigung finden läßt.

Was die Investitionslenkung ordnungspolitisch zur Alternative macht und von den Benutzern des Begriffs auch machen soll, ist der grundsätzliche Zweifel, die Bedürfnisbefriedigung der Bürger optimal über den Markt zu gestalten. Deshalb bildet ein vom politischen Prozeß abgeleiteter "Bedarfsplan" den hypothetischen Ausgangspunkt statt der Marktanpassung in der Strukturpolitik aus marktwirtschaftlicher Perspektive. Das Subsidiaritätsprinzip geht nicht zugunsten der marktwirtschaftlichen Koordinierung im ökonomischen Bereich, sondern bestenfalls zugunsten der demokratischen Abstimmung im politischen Bereich. Die Marktwirtschaft ist nicht das ökonomische Korrelat zur politischen Demokratie, sondern lediglich ein ökonomisches Mittel zur Durchsetzung gesellschaftspolitischer Ziele. Wirtschaftliche Freiheit und Privateigentum an Produktionsmitteln gelten nicht

als Gegengewicht zum Staat, sondern als Bedrohung der individuellen Freiheit. Ihr kann aus dieser Perspektive nur durch Vergesellschaftung des Eigentums an Produktionsmitteln oder staatliche Lenkung der Produktion nach gesellschaftspolitischen Zielen begegnet werden.

Weiterhin ist in den Diskussionen um diese "Investitionslenkung" bemerkenswert, daß das Mißtrauen sich nicht nur gegen den Markt, sondern auch gegen den bestehenden demokratischen Entscheidungsmechanismus des Staates richtet. Die Folge ist die Forderung nach verstärkter Demokratisierung der Wirtschaft. Das bedeutet letztlich Zurückdrängen der Abstimmung der Interessen nach Eigentumsrechten und Kaufkraft zugunsten einer Abstimmung nach den von den wirtschaftlichen Entscheidungen betroffenen Köpfen. Dies meint mehr als nur Erweiterung der bestehenden betrieblichen Mitbestimmung, von der ohnehin nicht mehr gesamtwirtschaftliche Einsicht erwartet werden kann als von der Unternehmensleitung, sondern nur eine andere einzelwirtschaftliche Interessenlage. Die überbetriebliche Mitbestimmung führt zu einer außerparlamentarischen Interessenkoordination zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Form eines Wirtschafts- und Sozialrats. Er gehört zu dem Forderungskatalog in den Programmen der deutschen Gewerkschaften. Darin ist durchaus auch eine Alternative zu dem traditionellen Wissenschaftsverständnis, wie es in den bisherigen "Sachverständigenräten" zum Ausdruck kommt, zu sehen. Das Mißtrauen gegen die Unabhängigkeit und "Wertfreiheit" von Experten zeigt sich deutlich an dem bereits erwähnten Beispiel des von der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel vorgeschlagenen Sachverständigenrats zur Begutachtung der strukturellen Entwicklung. Dies sollte Kritiker dieser Investitionslenkung nach gesellschaftlichen Bedarfsplänen jedoch nicht dazu verleiten, die ideologischen Fronten leichtfertig zu verwechseln. Die Alternative zum Markt ist im neuen Wirtschafts-

liberalismus der Staat, und nicht eine Art wirtschaftlicher Selbstverwaltung der Interessengruppen⁴⁸⁾. Ob unsere demokratische staatliche Ordnung durch ihn funktionsfähiger gemacht werden könnte, ist ein unabhängig von der Investitionslenkung zu analysierendes Problem.

Die ordnungspolitische Abgrenzung zum neuen Wirtschaftsliberalismus wird dadurch erschwert, daß er grundsätzlich auch die marktwirtschaftliche Koordinierung einer staatlichen Steuerung durch Ordnungs- und Prozeßpolitik unterordnet, aber nicht um den Markt letztlich zu ersetzen, sondern nur funktionsfähiger im Hinblick auf gesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Ziele zu machen. Diese unscharfe Trennungslinie - eine Folge der "Mischsysteme" in der Realität aller marktwirtschaftlich organisierten Länder - ist es nun gerade, die die engagierten Marktwirtschaftler immer dazu verleitet, die Grundidee der marktwirtschaftlichen Koordinierung durch Rückgriff auf die freie und nicht die Soziale Marktwirtschaft zu betonen. Dies geschieht immer dann, wenn gerade veränderte Bedingungen die Wirtschaftspolitik zu neuer Aktivität zwingen, um die vorgegebenen Ziele zu erreichen. Das zeigen die Diskussionen um das GWB in den 50er Jahren, das StWG in den 60er Jahren; das scheint sich, verstärkt durch die Charakterisierung der gegenwärtigen wirtschaftlichen Krise seit 1974 als Strukturkrise, bei der Strukturpolitik neu zu entzünden. Sie wird einerseits bereits als vom Begriff unklar abgewertet - ungeachtet der Tatsache, daß selbst ein für unsere Ordnung so zentraler Begriff wie Wettbewerb und damit Wettbewerbspolitik auch nirgendwo verbindlich definiert und bewußt der Konkretisierung durch die Praxis überlassen wurde. Andererseits wird die Strukturpolitik auf die Investitionslenkung als ideologische Alternative reduziert, um sie dann als ordnungspolitisch unzulässig und ökonomisch ineffizient darzustellen.

Dieser Aufwand ist unnötig. Denn wer wirklich die Alternativen ideologischer Ausgangspositionen herausstellen will, spricht eben von vornherein zur Differenzierung nicht von Strukturpolitik, sondern von Investitionslenkung und umgekehrt. Ob es ein wirklicher Erkenntnisfortschritt ist, diejenigen als scheinheilig zu entlarven, die von vorausschauender Strukturpolitik oder branchenspezifischer Strukturpolitik sprechen, mag offen bleiben. In den Mischsystemen der Wirklichkeit muß man sich mit solchen ordnungspolitischen "Zwitter-Begriffen" abfinden. Schließlich stört die rechten Marktwirtschaftler auch die Soziale Marktwirtschaft und sie nennen die reine Form deshalb freie Marktwirtschaft. Nach ideologischem Selbstverständnis ihrer Schöpfer handelt es sich hier jedoch um einen Pleonasmus. Denn eine andere als eine freie Marktwirtschaft dürfte es gar nicht geben. Was neben den ideologischen Differenzierungen schließlich als sachlich zu erkennender wesentlicher Unterschied bleibt, ist bei der Investitionslenkung nach Bedarfsplänen die nicht ausgeschlossene Einzelsteuerung der Investitionen durch den Staat. Das ist eine eindeutige Verletzung des marktwirtschaftlichen Subsidiaritätsprinzips im neuen Wirtschaftsliberalismus. Ob die ideologische Verdammung der Einzelsteuerung auch in der praktischen Wirtschaftspolitik der Gegenwart Konsequenzen hat, wird sich im folgenden Teil der Überlegungen zeigen.

V. Strukturpolitische Ansätze in der Bundesrepublik Deutschland

Vorherrschend ist die Ansicht, daß in der Bundesrepublik bis hin zur Mitte der 50er Jahre ein ausschließlich ordnungspolitisch bestimmtes Leitbild vorherrschte⁴⁹⁾. Zunächst sollte das nicht verwundern, weil im neuen Wirtschaftsliberalismus und gemäß seinem ökonomischen Subsidiaritätsprinzip die Ordnungsvor der Prozeßpolitik rangiert. Nun ist es jedoch ein Mißverständnis, wie sich bereits ergab, Ordnungspolitik und Strukturpolitik als zwei verschiedene Dinge zu betrachten. Es mag zutreffen, daß die Regierung in ihren pragmatischen Erklärungen vorwiegend die Ordnungspolitik herausstellte. Das lag schon deshalb nahe, weil bis 1957 der "7-jährige Krieg" um das wirtschaftliche Grundgesetz, das GWB, ausgetragen wurde. Eine Strukturpolitik aus wettbewerbspolitischer Sicht - die Konzentration, Dekartellierung - machten die Siegermächte so gründlich, daß es der deutschen Regierung als kluge Politik nahelag, diesen Eifer zu bremsen. Bereits aufgrund dieser Überlegung ist es irreführend, von einem "ausschließlich ordnungspolitischen Leitbild" zu sprechen und damit die Strukturpolitik bereits im Leitbild auszuschließen. Andernfalls müßte man der Sozialen Marktwirtschaft vorwerfen, sie habe von vornherein strukturelle Veränderungen als Voraussetzung einer funktionsfähigen Marktwirtschaft ausklammern wollen. Niemand aber hat bisher der Sozialen Marktwirtschaft abgesprochen, wenigstens ein Leitbild für die Wirtschaftspolitik zu sein.

Ein Blick in die Praxis lehrt, daß tatsächlich in nicht unwesentlichem Umfang Strukturpolitik betrieben worden ist. Dies wird zwar auch - quasi neben der pragmatischen Ordnungspolitik in der Literatur gesehen, aber "die kon-

zeptionelle Verankerung des strukturpolitischen Handelns" bestritten⁵⁰⁾. Wenn sich das nur auf Strukturpolitik als Prozeßpolitik bezöge, ließe sich darüber diskutieren. Diese Kritiker übersehen jedoch - und insoweit stimmt die Aussage über den Vorrang der Ordnungspolitik -, daß die Prozeßpolitik generell "konzeptionell" eine untergeordnete Rolle spielte, schließlich ist selbst die Konjunkturpolitik als kurzfristige Stabilsierungspolitik erst im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz "konzeptionell" verankert worden.

Demgegenüber spricht alles dafür, daß die Strukturpolitik als Prozeßpolitik lange vor der Konjunkturpolitik ein wichtiges wirtschaftspolitisches Instrument darstellte - nämlich, analog zur heutigen Aktualität, wegen des Vorrangs des wirtschaftlichen Wachstums in der Aufbauphase, aber auch durch konzeptionelle Verankerung in der Sozialen Marktwirtschaft. Ein wirtschaftspolitischer, insbesondere auch ordnungspolitischer Meilenstein der Nachkriegszeit ist deshalb nicht zufällig eine Maßnahme im Rahmen der sektoralen Strukturpolitik, das Investitionshilfegesetz von 1952. Es zielt darauf ab, die wegen rascher Expansion der Konsumgüternachfrage nach Übergang zur marktwirtschaftlichen Koordinierung sich abzeichnenden Engpässe in der Grundstoffversorgung durch eine zweckgebundene "Zwangsanleihe" bei der verarbeitenden Industrie zu beheben. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte der Regierung 1954, daß eine solche Maßnahme in der Sozialen Marktwirtschaft einen Platz hat. In ihren Leitsätzen sind, nachlesbar, auch strukturpolitische Maßnahmen enthalten. Daraus folgt, daß programatische Erklärungen der Regierung ein Konzept zwar je nach den von den wirtschaftlichen Bedingungen vorgegebenen Schwerpunkten der Wirtschaftspolitik ausfüllen können, ihre Summe aber noch nicht das gesamte Konzept abgeben muß. Der begrenzte zeitliche Horizont des Beobachters sollte nicht zu Lasten der Konzeption der Regierung

und damit zu Lasten der Sozialen Marktwirtschaft gehen.

Das neue Gesicht der Strukturpolitik als Prozeßpolitik ergibt sich, wie im vorhergehenden Abschnitt erläutert, aus den veränderten wirtschaftlichen Bedingungen, den Initiativen der EG-Kommission zu einem langfristigen Aktionsprogramm und schließlich aus der Verankerung des Wachstumsziels im gesamtwirtschaftlichen Zielkatalog. Es folgen - quasi als Ergänzung des im StWG geforderten Jahreswirtschaftsberichts - die Strukturberichte der Bundesregierung in den Jahren 1969 und 1970, verbunden mit entsprechenden Grundsätzen zur Strukturpolitik⁵¹⁾. In diesem Zusammenhang sei nochmals daran erinnert, daß die konzeptionelle Verankerung aller prozeßpolitischen Maßnahmen insoweit bis zum StWG von 1967 Mängel aufwies, als sie den Anforderungen an eine "rationale Wirtschaftspolitik" - ebenfalls eine Erfindung der 60er Jahre - nicht entsprach. Die Überlegungen im vorhergehenden Teil haben darüber hinaus deutlich gemacht, daß wegen der konzeptionellen Bevorzugung der Ordnungspolitik die sektorale Strukturpolitik als Prozeßpolitik vor allem aus wachstumspolitischer Perspektive an Bedeutung gewann, aber eine zusätzliche ordnungspolitische Schwelle zu überwinden hat. Es wird zwar eine Strukturpolitik aus einem Guß angekündigt, die Lehren aus der Umsetzung von wirtschaftspolitischem Wollen in rationale Wirtschaftspolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung fehlen jedoch, selbst die wenigstens analytische Trennung von Ordnungs- und Prozeßpolitik im neuen Wirtschaftsliberalismus bleibt unbeachtet.

In den Thesen eines bis heute prominenten wirtschaftspolitischen Sprechers des Bundesministeriums für Wirtschaft zur Strukturpolitik, die Überlegungen zur "Strukturpolitik in der Marktwirtschaft" abschließen⁵²⁾, werden die Bedingungen einer "staatlichen Strukturpolitik in der Marktwirtschaft" u.a. so umrissen:

- " 1. Der Staat ergänzt oder korrigiert die Wettbewerbswirtschaft dort, wo sie aufgrund von Marktunvollkommenheiten nicht funktioniert oder wo das Ergebnis ihres Kräftespiels den Zielsetzungen der marktwirtschaftlichen Ordnung zuwiderliefe. Die Eingriffe in den Wettbewerb können deshalb nicht als wettbewerbswidrig bezeichnet werden, weil sie dazu dienen, neue Grundlagen für einen besser funktionierenden Wettbewerb zu schaffen.

2. Der Staat bedient sich bei der Strukturpolitik marktkonformer Mittel und greift nicht in die Unternehmerentscheidungen ein. Er setzt keine Planziele und gewährt keine Absatzgarantien.

3. Das Ziel der Strukturpolitik ist nicht marktwidrige Strukturhaltung, sondern Anpassung an neue Wettbewerbsverhältnisse. "

Die erste Bedingung vermengt zwar Ordnungs- und Prozeßpolitik, könnte aber Basis einer rationalen Strukturpolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung sein. Die zweite Bedingung hebt bereits die erste wieder auf und die dritte unterstreicht noch einmal, daß es nur um Maßnahmen gehen kann, die die Anpassung an den Markt erleichtern sollen. Auf diese Weise kann je nach Bedarf im politischen Tagesgeschehen einmal aus dem Leitbild der neuen und zum anderen aus dem des alten Wirtschaftsliberalismus argumentiert werden. Die Regierung kann sich, wie ein steuerloses Segelboot im Wind, dem jeweiligen politischen Kräfteverhältnis "marktkonform" anpassen. Bei diesem ordnungspolitischen Durcheinander von einer "konzeptionellen Verankerung der Strukturpolitik" zu sprechen, wäre - wie die angekündigte Strukturpolitik aus einem Guß - nur als Absichtserklärung zu sehen. Aber

auch dann mangelt es an neuen Taten, die diese Prognose unterstützen würden.

Die Strukturberichte bleiben nach 1970 aus. Dafür beauftragte der Deutsche Bundestag 1971 eine aus Vertretern von Wissenschaft, Arbeitnehmern und Arbeitgebern zusammengesetzte Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, "ein Gutachten über die mit dem technischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandel zusammenhängenden Probleme im Hinblick auf eine Weiterentwicklung der Gesellschaftspolitik zu erarbeiten"⁵³⁾. Im Auftrag wird ausdrücklich darauf verwiesen, daß die Impulse zur Gründung der Kommission bis in die 60er Jahre zurückreichen. Sie könnten somit in den 70er Jahren als Alibi für das Ausbleiben der Strukturberichte benutzt werden. Aus dem im Jahre 1976 vorgelegten Schlußbericht der Kommission wurde bereits zitiert.

Die Empfehlung der Kommission zur "gestalteten Expansion" und zu einem dem konjunkturellen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergänzenden Sachverständigenrat zur Beurteilung der strukturellen Entwicklung hat bei der Bundesregierung keinen Anklang gefunden. Bei Überreichung des Schlußberichtes nahm der Bundesminister für Arbeit und Soziales - schon das ist ein Hinweis auf Ziele, politische Gewichte und Kompetenzbereiche - die Forderung der Kommission nach größerem Gewicht der sektoralen Strukturpolitik auf. Dem hat zumindest das - allerdings an der Kommissionsarbeit nicht federführend beteiligte - Bundeswirtschaftsministerium bisher nicht entsprochen. Der Kommissionsbericht ist auch von der Bundesregierung nahezu totgeschwiegen worden, obgleich er in seinen konkreten Ausführungen zur "aktiven Strukturpolitik" den Rahmen für eine Strukturpolitik aus einem Guß absteckt. Die Bundesregierung - offenbar im Ein-

vernehmen mit ihren bisher bestehenden Sachverständigenräten⁵⁴⁾, konnte sich in der Regierungserklärung von 1976 und dem Jahreswirtschaftsbericht von 1978 nur zur Strukturberichterstattung durchringen und zwar dies auch nur als Wettbewerb zwischen den wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten. Damit dürfte zumindest ihre Begeisterung für Strukturberichte und Strukturprognosen zur Fundierung einer Strukturpolitik sichergestellt sein.

Eine Prognose als selbstverständliche Grundlage "rationaler Strukturpolitik" verweigert jedoch die Bundesregierung, insbesondere ihr Wirtschaftsressort beharrlich. Der Bär - wirtschaftliches Wachstum - soll zwar gewaschen, aber er soll nicht naß werden. Je lauter die Stimmen - selbst vom Regierungschef - über die Strukturkrise werden, desto energischer wird die Fahne marktwirtschaftlicher Prinzipien hochgehalten, d.h. die Strukturpolitik als bloße Flankierung des Strukturwandels dargestellt, den die Marktprozesse signalisieren. Die vorausschauende Prognose über diese Tendenz gilt als "mit dem wirtschaftspolitischen Verständnis der Marktwirtschaft nicht zu vereinbaren"⁵⁵⁾. So dient "der Stärkung der marktwirtschaftlichen Ordnung" lediglich eine Ex-post-Strukturanalyse"⁵⁶⁾. Die strukturelle Entwicklung in einer Marktwirtschaft, "insbesondere in ihren branchenmäßigen Auswirkungen", gilt als schwer voraussehbar. Außerdem könnten sich an einer solchen Regierungs-Prognose die Marktteilnehmer orientieren und das Risiko eines "kumulativen Fehlverhaltens" entstehen (Ziffern 32 und 33 im Jahreswirtschaftsbericht 1978). Dagegen erhoffen sich - wie erwähnt - die vom Strukturwandel betroffenen Unternehmen gerade eine Vermeidung eines volkswirtschaftlichen sinnlosen Investitionswettlaufs durch eine staatliche Koordinierung. Es spricht zudem nicht gerade für den Weitblick einer Regierung, die mehr als ein

Drittel des Sozialprodukts durch wirtschaftspolitische Maßnahmen umverteilt, die strukturelle Entwicklung nur als Ergebnis der Marktprozesse zu sehen.

Hinter diesem Schutzschild wird dann - wie bisher - unter dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft "interventionistische" Wirtschaftspolitik statt Strukturpolitik aus einem Guß betrieben. Immer, wenn Gewinne schwinden, Investitionen und Arbeitsplätze gefährdet scheinen, hilft der Staat mit Bürgschaften und Geldern und das nicht nur ganzen Bereichen, wie es wenigstens marktkonform wäre, d.h. dem marktwirtschaftlichen Subsidiaritätsprinzip entspräche, sondern gezielt auch einzelnen Unternehmen. Diskutiert werden so gegenwärtig die Wiederanlage von mindestens 1 Mrd. DM des Flick-Konzerns aus dem Verkauf seines Paketes von Daimler-Benz-Aktien. Dafür kann eine Begünstigung nach § 6 b Einkommensteuer - oder § 4 Auslandsinvestitionsgesetz eingeräumt werden. Danach entfällt die Besteuerung, wenn der Bundeswirtschaftsminister im Benehmen mit dem Bundesfinanzminister den Antragstellern bescheinigt, "daß der Erwerb der (neuen) Anteile unter Berücksichtigung der Veräußerung der (bisherigen) Anteile volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig und geeignet ist, die Unternehmensstruktur eines Wirtschaftszweiges zu verbessern oder einer breiten Eigentumsstreuung zu dienen". Wonach will eine Regierung eine solche Entscheidung fällen, wenn es allein auf die Unternehmen ankommt, wie sie sich den Marktkräften anpassen, und Prognosen über eine zukünftige Entwicklung nicht möglich sind?

Aus dem Lande Bayern ließe sich für eine solche Art der Strukturpolitik ein spektakuläres Beispiel mit bundesweiten Folgen geben, das noch lange den Hauptversammlungen

von Textilunternehmen als Begründung für schlechte Erträge, Betriebsstillegungen und Dividendenverzicht dienen wird. Ein Baustoffgroßhändler begann sich in Textilunternehmen einzukaufen und fand nach ersten spektakulären Erfolgen das - strukturpolitische - Wohlwollen der Landesregierung und (damit) auch der privaten Banken. Insgesamt waren es am Schluß ca. 50 nationale und internationale Banken jeder Reputation. Es entstand ein Konzern mit Umsätzen in Milliardenhöhe. Die verbliebenen selbständigen Unternehmer rebellierten wegen der - nicht zuletzt auch mittelstandsfeindlichen - Verschlechterung ihrer aus eigenen Gewinnen geschaffenen Marktpositionen und prognostizierten zudem den Zusammenbruch des Konzerns wegen spekulativer Transaktionen, die aus Liquiditätsentzug der aufgekauften mit citynahen Grundstücken reichlich ausgestatteten Unternehmen finanziert wurden. Die Prognosen - sie sind auch langfristig für Unternehmen selbstverständlich und durchaus nicht grundsätzlich falsch, nur dem Staat scheint dies nicht ökonomische Vernunft, sondern ein Prinzip zu verbieten - trafen ein. Der Konzern brach zusammen, der Sanktionsmechanismus des Marktes hatte sich durchgesetzt. Ihm wurde aber erneut durch punktuelle, interventionistische Strukturpolitik mit beschäftigungspolitischer Motivation ins Handwerk gepfuscht: Das Unternehmen bekam erneut staatliche Unterstützung. Von erheblichen Verlusten bedrohte Banken machten Konzessionen und damit "private sektorale Strukturpolitik". Wieder rebellierten die mittelständischen Textilunternehmen und haben mit ihrer Prognose recht, daß sie letztlich diese Art von Strukturpolitik bezahlen. Sie sind nicht nur von steigenden Einfuhren aus Niedriglohn-Ländern bedroht, sondern eben auch wie es der Vorstandsvorsitzende eines Textilunternehmens kürzlich ausdrückte⁵⁷⁾, von Unternehmen bedroht, die "längst pleite sein müßten, aber durch staatliche Unterstützung

vor der eigentlich notwendigen Marktreinigung bewahrt werden und den Gesunden eine ungesunde Konkurrenz machen". Die Regierungen des Bundes und der Länder, die auf mittelständische Wähler sich stützen müssen, antworten mit neuen Bekenntnissen zum Mittelstand und selbständigen Unternehmertum und entsprechenden Förderungsprogrammen.

Wer der Meinung sein sollte, dies wäre keine Strukturpolitik, der mag recht haben, die Regierungen geben sie aber als solche aus und haben damit zumindest einen neuen Topf, aus dem unzufriedene Wählerschichten und Interessengruppen beschwichtigt werden können. Diese Wirtschaftspolitik meinten ordoliberalen Autoren, wenn sie die Lage des Staates nach dem alten Wirtschaftsliberalismus der "freien Marktwirtschaft" als "Wirtschaftsstaat" beschrieben und seine Politik als "punktuell, interventionistisch". Deshalb empfahlen sie als Ausweg eine konsequente und aktive Wirtschaftspolitik aus einem Groß nach ordnungs- und prozeßpolitischen Zielen. Was die Bundesregierung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 1978 als Strukturpolitik darstellt, ist zwar die Aufforderung an die Unternehmen, sich selbst zu helfen, aber mit der Rückversicherung, daß sie der Fürsorge nicht entgehen, wenn sie nur ökonomisch und politisch genügend Gewicht haben.

Die Folge für die Glaubwürdigkeit einer rationalen Wirtschaftspolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung sind verheerend. Neben den erwähnten Ungereimtheiten einer mit der übrigen Wirtschaftspolitik in Konflikt geratenen Wettbewerbspolitik treten die einer Strukturpolitik, die unter dem Mantel der bloßen Anpassungspolitik unwidersprochen sogar Einzelsteuerung betreibt, "sektorale Wirtschaftspolitik in einzelnen Bereichen" (Ziff. 40 ff. des Jahreswirtschaftsberichtes 1978 der Bundesregierung). So

heißt es z.B. zu den Überkapazitäten in der Stahlindustrie - dem Prinzip der freien Marktwirtschaft entsprechend - zunächst allgemein, daß die Unternehmen sich anzupassen hätten, "soweit es sich um dauerhafte Veränderungen handelt". Über die Lage im Saarland wagt die Regierung dagegen eine Prognose über die Entwicklungsmöglichkeiten, die sogar nach "Teilen der Stahlindustrie" differenziert ausfällt. Um hier "eine dauerhafte Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen" stehen öffentliche Mittel zur Verfügung. Die Bundesrepublik - man staune - gibt das Geld aber nur gegen "Vorlage eines tragfähigen Unternehmenskonzepts für eine dauerhafte Umstrukturierung" (Ziff. 41, Jahreswirtschaftsbericht 1978). Wie kann nur eine staatliche Instanz so klug sein, was die Entwicklungschancen eines einzelnen Unternehmens angeht, wenn sie sich für unfähig erklärt, die Entwicklungschancen ganzer Sektoren prognostizieren zu können. Von Kennern der Stahlindustrie erhält man deshalb schon heute die Prognose, daß mit staatlichem Geld an der Saar die Kapazität neu errichtet wird, die im Ruhrgebiet in den nächsten Jahren zur Stilllegung ansteht. Arbeitet die Ruhr aber volkswirtschaftlich unproduktiver als die Saar?

Es ist auch - was gerade für die Stahlindustrie wegen der EG-Vorschriften von großer Bedeutung ist - keine gemeinsame Strukturpolitik im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft zu erwarten, weil den unterschiedlichen Strukturen und wirtschaftlichen Grundsätzen der Mitgliedstaaten einerseits nicht genügend Rechnung getragen wird (so im Zusammenhang mit der Schiffbauindustrie im Jahreswirtschaftsbericht 1978 der Bundesregierung, Ziff. 42). Andererseits, wird sich die Bundesregierung "Bestrebungen auf Gemeinschaftsebene, den Abbau von strukturellen Ungleichgewichten durch verstärkte direkte staatliche Eingriffe zu steuern.. weiterhin generell widersetzen. Sie verkennt allerdings nicht, daß die ordnungspolitische Schwelle für staatliche Len-

kungsmaßnahmen in einigen anderen Mitgliedsstaaten traditionell niedriger liegt als in der Bundesrepublik Deutschland" (Jahreswirtschaftsbericht 1978, Ziff. 56).

Wen verwundert es bei dieser Haltung aufgrund einer Position der Stärke noch, wenn das frühere Mitglied der EG-Kommission und gleichzeitig ein international angesehener Wissenschaftler, Dahrendorff, die Bundesrepublik Deutschland des "ordnungspolitischen Hochmuts" im Hinblick auf die eigenen Vorlieben bezichtigt und feststellt: "Die Insistenz der Bundesrepublik auf den Modellcharakter ihrer eigenen Ordnung (war) in den letzten Jahren das wesentliche Hindernis für Fundamentalfortschritte in der Europäischen Gemeinschaft"⁵⁸).

Ordnungspolitische Überheblichkeit, die Systemüberwindung produziert, kommt somit nicht nur von radikalen Minderheiten. Sie aber werden durch eine kurzsichtige Wirtschaftspolitik genährt, die selbst etwas tut oder aufgrund politischen Drucks tun muß, was ihren Prinzipien letztlich widerspricht.

An diesen Beispielen wird deutlich, wo Ordnungspolitik von einem Leitfaden für rationale Wirtschaftspolitik - wie sie von ihren Vätern für einen gegenüber Interessengruppen unabhängigen Staat gedacht war - zur Ideologie wird. Dies geschieht vordergründig, um an der Macht zu bleiben oder - was mit derselben Zielsetzung verfolgt werden kann -, um es jeder Interessengruppe recht zu machen und dann am Schluß die Berücksichtigung des Gemeinwohls trotzdem dem Markt zuzuschieben. Wenn schon wirtschaftliche Freiheit und "freie Marktwirtschaft" zu zentralen Orientierungspunkten werden, dann sollte wenigstens denen, die diese Freiheit am meisten nutzen können, um ihre Interessen am Markt durchzusetzen, die po-

litische Freiheit verwehrt werden, den Staat in schlechten Zeiten als "soziales Netz" zu betrachten und seine Weisheit somit je nach Konjunkturlage zu akzeptieren oder in Frage zu stellen. Eine so verstandene wirtschaftliche Freiheit ruiniert das so notwendige positive Staatsverständnis ganzer Generationen. Sie sollen sich durch Leistung im freien Wettbewerb bewähren und übernehmen unbewußt die wirtschaftliche Diffamierung des Staates in ihr politisches Staatsverständnis. Dieses Beispiel lehrt, daß die Politik der Wirtschaftsordnung durch den neuen wirtschaftlichen Liberalismus auch staatserhaltender ist, als der alte Wirtschaftsliberalismus mit seinem Leitbild der freien Marktwirtschaft.

Die ideologische Stoßkraft der Investitionslenkung nach Bedarfsplänen als Alternative zur Strukturpolitik oder gar Sozialen Marktwirtschaft ergibt sich somit erst aus dem gesamtwirtschaftlichen Steuerungsdefizit, das durch ideologische Betonung der freien statt der Sozialen Marktwirtschaft insbesondere dann erzeugt wird, wenn wirtschaftliche Fehlentwicklungen sich andeuten. Dann gewinnt - die historisch einsehbare - Hypothese an Gewicht, daß der Wohlstand mit zunehmenden Staatseingriffen gestiegen ist. Die Reaktion aus der marktwirtschaftlichen Perspektive ist die größere Betonung der "Anti-Ideologie", nämlich der freien Marktwirtschaft oder noch politischer der Alternative "Freiheit oder Sozialismus". Das paradoxe Ergebnis ist in unserem Fall eine mit zunehmenden strukturellen Problemen wachsende (ideologische) Opposition gegen Strukturpolitik. Es ist nach den vorausgehenden Überlegungen jedoch eine Diskreditierung der für eine Marktwirtschaft zentralen Ordnungspolitik, diese Art Opposition als ordnungspolitisch anzuerkennen. Es ist eine inkonsequente politische Argumentation aus vorwiegend ideologischen und nicht logischen Notwendigkeiten, wenn der

bestehende Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung und damit der neue Wirtschaftsliberalismus als Grundlage dient.

Als Kurzfassung über das Marktwirtschaftsverständnis, Wohlfahrtskonzept oder Rechtsstaatsbewußtsein des Verfassers lassen sich abschließend unter Bezug auf die Strukturpolitik folgende Thesen formulieren:

1. Eine Wirtschaftspolitik, deren Ziele von der Gesellschaft bzw. von der Politik vorgegeben werden, hat in diesem Umfang nicht mehr die Wahl zwischen Selbststeuerung durch den Markt oder staatliche Eingriffe, sondern nur die Wahl zwischen mehr oder weniger marktkonformen bzw. global wirkenden Mitteln. Dabei gilt eine Art marktwirtschaftlichen Subsidiaritätsprinzips, nach dem die Ordnungspolitik vor der Prozeß-, die Globalsteuerung vor der Einzelsteuerung der Vorzug gebührt. Strukturpolitik ist zugleich Ordnungspolitik und langfristige Globalsteuerung.
2. Der gesunde Menschenverstand verlangt zwar bei unsicheren Wirkungszusammenhängen entsprechend vorsichtigen Gebrauch von wirtschaftspolitischen Instrumenten. Die Gestaltbarkeit sozialer Prozesse wächst jedoch mit der Gestaltung, d.h. Politik ist nicht nur die Kunst des Möglichen, sondern auch die Kunst, das Notwendige möglich zu machen. Nicht nur jeder Staatsmann, sondern auch jeder Realpolitiker weiß das. Die Regierung eines Staates, der mehr als ein Drittel des Sozialprodukts umverteilt, sollte sich dessen wenigstens bewußt sein.
3. Wer in der modernen Gesellschaft nur zum Vertrauen in unsichtbare Hände aufruft, die das wirtschaftliche Geschehen lenken, leistet keinen Beitrag dazu, die privaten und öffentlichen Hände transparenter zu machen, die im Koordinierungsprozeß eine Rolle spielen. Damit wird nicht nur dem Vertrauen in die marktwirtschaftliche

Ordnung ein schlechter Dienst erwiesen, sondern auch dem Vertrauen in die demokratische Ordnung, weil schließlich die in der Gesellschaft vermuteten unsichtbaren Hände mit Fehlentwicklungen belastet werden, die nicht ihnen, sondern den unzureichenden strukturellen Voraussetzungen im privaten und staatlichen Bereich (Rahmenbedingungen) zuzuschreiben sind.

4. Je mehr Erwartungen durch Orientierung an freier Marktwirtschaft allein aufgrund des Marktprozesses geweckt werden, desto größer gerät der politische Druck, über demokratische Abstimmung nach Köpfen statt nach Kaufkraft und Eigentumstiteln enttäuschte Erwartungen durchzusetzen und die Enttäuschung dem Marktmechanismus anzulasten bzw. seinen entscheidenden Akteuren, den Unternehmern. So nährt die Betonung der freien Marktwirtschaft unbewußt die ideologische Bekämpfung der Sozialen Marktwirtschaft und die ideologische Bekämpfung der freien Marktwirtschaft die Alternative einer bestenfalls "sozialistischen Marktwirtschaft" oder strukturpolitisch ausgedrückt: die politische statt die marktwirtschaftliche Lenkung der Investitionen.
5. Wenn der Begriff Marktkonformität überhaupt für die konkrete Wirtschaftspolitik einen Sinn haben soll - in der Bedeutung eines ökonomischen Subsidiaritätsprinzips - dann ist es gute rationale Wirtschaftspolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung, zumindest eine vorausschauende sektorale Strukturpolitik nicht kurzsichtig zu verdammen, wenn staatliche Instanzen sich sogar bei Einzelsteuerung Prognosen über die wirtschaftliche Entwicklung einzelner

Unternehmen zutrauen müßten. Das gilt aus marktwirtschaftlichem Selbstverständnis als die größte Sünde gegen das Prinzip.

6. Es ist wissenschaftlich ehrlicher, über Sinn und Herkunft von Prinzipien zu diskutieren, als sie immer nur als indiskutable Disziplinierungsinstrumente für wirtschaftspolitische Diskussionen zu benutzen. Gerade Prinzipien werden durch liberale Handhabung erst schön.

Anmerkungen

1. Vgl. E.HOPPMANN u. E.-J.MESTMÄCKER, Normenzwecke und Systemfunktionen im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen. In: Walter-Eucken-Institut. Vorträge und Aufsätze 50. Tübingen 1974, S. 6 f.
2. E.HOPPMANN, Noch einmal zur ökonomischen Begründung von Ausnahmereichen. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Stuttgart 1974, Bd. 188. S. 267.
3. Siehe dazu H.BESTERS, Krise der Marktwirtschaft oder Krise der staatlichen Wirtschaftspolitik? "Mitteilungen der List Gesellschaft" Fasc. 8 (1975/76), Nr.10/11, September 1976, S. 203 ff.
4. So sieht es A.MÜLLER-ARMACK in einem Beitrag "Zur Diagnose unserer wirtschaftlichen Lage" aus dem Jahre 1947. Wiederabgedruckt in: derselbe, Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte. Sozioökonomische Forschungen, Bd. 1, hrsg. von E.TUCHTFELDT und E.DÜRR, Bern und Stuttgart 1974, S. 46.
5. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Gutachten zum Wettbewerbsproblem. Göttingen 1962, S. 14.
6. Siehe dazu F.A.v.HAYEK, Der Weg in die Knechtschaft. Erlenbach-Zürich 1945 sowie P.A.SAMUELSON, Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung. 6. vollständig neu bearbeitete Auflage. 2 Bände, Köln 1975, Bd. II, S. 659 ff.
7. Siehe R.BLUM, Die Problematik systemkonformer Steuerung sozialer Systeme, "Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft", Tübingen 1977, Bd. 133, S. 128 ff; derselbe, Von der Marktkonformität zur "Wettbewerbspolitik des Als -Ob". In: H.GUTZLER, W.HERION, J.H.KAISER (Hrsg.), Wettbewerb im Wandel, Eberhard Günther zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1977, S. 133-148 sowie derselbe, Artikel "Marktwirtschaft, soziale", Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Stuttgart und New York, Tübingen, Göttingen und Zürich, 13. Lieferung 1978, S. 153 ff.
8. Vgl. E.KANTZENBACH, Einzel-, Struktur- und Niveausteuerung der Wirtschaft in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung. Zur Systematik der Theorie der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 11 (1966), S. 67 ff.

9. Siehe R. DAHRENDORF, Markt und Plan - zwei Typen der Rationalität, Vorträge und Aufsätze des Walter-Eucken-Instituts, Tübingen 1966 und in: Konflikt und Freiheit, München 1972, S. 240 ff.
10. H.St.SEIDENFUS, Sektorale Wirtschaftspolitik, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Band 2, Göttingen 1975, S. 206-274.
11. H.W.KÖHLER, Am Montanunionsvertrag orientierte Erwägungen zur Fortentwicklung des Wettbewerbsrechts. Abdruck des Manuskripts eines Referates vor dem X. FIW-Symposium am 24.2.1977 in Innsbruck, S. 2.
12. Einführung Dr. SPETHMANN zu Referaten des 10. Gesprächs der List Gesellschaft. "Mitteilungen der List Gesellschaft Fasc 8, (1973), Nr. 3, Oktober 1973, S. 51.
13. Siehe dazu R.BLUM, Trennung von Markt- und Wirtschaftspolitik, Wirtschaft und Wettbewerb, Bd. 26 (1976), S. 702-710.
14. W.KARTTE, Ein neues Leitbild für die Wettbewerbspolitik. In: FIW-Schriftenreihe, Heft 49. Köln, Berlin, Bonn, München 1963.
15. H.St.SEIDENFUS und H.J.EWERS, Wettbewerbspolitik und die Aufgabe der Gerichte, in: Wettbewerbsordnung im Spannungsfeld von Wirtschafts- und Rechtswissenschaft. Festschrift für Gunther Hartmann, FIW-Schriftenreihe, Heft 75, Köln, Berlin, Bonn, München 1977, S. 303 ff.
16. K.BIEDENKOPF, Wettbewerbspolitik zwischen Freiheitsidee und Pragmatismus. Zur 10jährigen Geltung des GWB. "Wirtschaft und Wettbewerb". Düsseldorf. Bd. 18 (1968), S. 4.
17. Siehe dazu die Auseinandersetzung zwischen E.HOPPMANN und M.TOLKSDORF: E.Hoppmann, Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität, "Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Stuttgart, Bd. 179 (1966), S. 286 ff.; derselbe, Zur ökonomischen Begründung von Ausnahmebereichen, a.a.O., Bd. 187 (1972/73), S. 161 ff.; derselbe, Zur ökonomischen Begründung von Ausnahmebereichen, a.a.O.; M.TOLKSDORF, Hoppmann's neoklassische Wettbewerbstheorie als Grundlage der Wettbewerbspolitik, "Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik", Stuttgart, Bd. 183, (1969), S. 61 ff.
18. H.W.KÖHLER, a.a.O., S. 2.
19. Siehe dazu Monopolkommission, Sondergutachten 1, Anwendung und Möglichkeiten der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen seit Inkrafttreten der Kartellgesetznovelle, Baden-Baden 1975.

20. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission, Göttingen 1977, Kap. II, S. 119.
21. Bundestagsdrucksache 8/88, S. 6923 f.
22. W.ENGELS, Strukturpolitik: Die ordnungspolitische Sicht. In: G.BOMBACH, B.GAHLEN u.A.E.OTT (Hrsg.), Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik. Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 6, Tübingen 1977, S. 413.
23. Vgl. P.A.SAMUELSON, a.a.O. Bd. II, S. 334 f.
24. Ein erster Hinweis befindet sich bereits bei J.M.CLARK, Toward a Concept of Workable Competition. "The American Economic Review". Vol. XXX (1940), S. 241 ff. Siehe im übrigen R.LIPSEY und K.LANCASTER, The General Theory of the Second Best. "The Review of Economic Studies". Vol. XXIV (1956/57), S. 11 ff. Diese "Theorie des Second Best" zeigt, daß eine "zweitbeste Lösung" theoretisch nicht angebar ist. Sobald auch nur eine der Bedingungen der vollständigen Konkurrenz nicht erfüllt ist, müßte zur Erreichung einer zweitbesten Lösung auch von allen anderen Bedingungen abgewichen werden - vergleichbar etwa dem aus dem Tritt gekommenen Marschierer in einer Kolonne: Um den Anschluß wieder zu finden, ist es am besten, den Schritt zu wechseln. Siehe dazu auch R.BLUM, Die Problematik systemkonformer Steuerung sozialer Systeme, a.a.O.
25. Zitiert nach "Blick durch die Wirtschaft", Frankfurt a.M. vom 1.8.1978, S. 1.
26. P.A.SAMUELSON, a.a.O., Bd. I, S. 73.
27. Ebenda, Bd. II, S. 334 f.
28. Ebenda, Bd. I, S. 198 f.
29. Ebenda, Bd. II, S. 337.
30. Vgl. Ebenda, S. 557 ff.
31. Ebenda, Bd. I, S. 74.
32. Ebenda, Bd. II, S. 660 f.
33. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, a.a.O., S. 119 ff.
34. Siehe dazu B.GAHLEN, Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik. In: G.BOMBACH, B.GAHLEN, A.E.OTT (Hrsg.), Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, a.a.O., S. 4 ff.

35. ebenda, S. 10.
36. Siehe auch H.BESTERS, a.a.O..
37. Siehe derselbe; B.GAHLEN, a.a.O., S. 7 ff. sowie H.GIERSCH, Konjunktur- und Wachstumspolitik in der offenen Wirtschaft - Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 2. In: Die Wirtschaftswissenschaften. Wiesbaden 1977, S.332 ff.
38. Vgl. H.GIERSCH, a.a.O., S. 333 f. sowie A.WOLL, Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 5. neu überarbeitete Auflage. München 1976, S. 57 f.
39. H.GIERSCH, Aufgaben der Strukturpolitik. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Hamburg, Bd. 9, (1964), S. 63.
40. derselbe, Konjunktur- und Wachstumspolitik, a.a.O., S. 331.
41. Siehe Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, a.a.O., Kap. II, S. 77 f.
42. P.A.SAMUELSON, a.a.O., Bd. II, S. 335. Zitat im Original gesperrt.
43. Vgl. A. Müller-ARMACK, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration. In: "Beiträge zur Wirtschaftspolitik", Bd. 4, Freiburg i.Br. 1966, S. 411.
44. Siehe dazu G.BOMBACH, B.GAHLEN, A.E.OTT, Probleme der Wettbewerbstheorie und -politik. Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren. Bd. 5, Tübingen 1976, Diskussion zu dem Beitrag von H.HESSE "Zum Konzept einer Handelsanpassungspolitik", S. 393 ff.
45. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, a.a.O., S. 131 ff.
46. Vgl. W.LAMBERTS, Möglichkeiten und Grenzen der sektoralen Strukturpolitik. In: Strukturprobleme und ihre wirtschaftspolitische Bewältigung. Beihefte der Konjunkturpolitik. Heft 16, Berlin 1969, S. 35 ff.
47. Siehe auch C.NOË, Chancen und Bedingungen einer Strukturpolitik aus einem Guß. "Die neue Gesellschaft", Bielefeld. Bd. 17, (1970), S. 729 ff.
48. Siehe aber O.SCHLECHT, Investitionssteuerung über den Markt oder über Wirtschaftsräte. In: M.KRÜPER (Hrsg.), Investitionskontrolle gegen die Konzerne? rororo aktuell. Reinbek bei Hamburg 1974, S. 18 ff.

49. Siehe H.-R. PETERS, Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: G.BOMBACH, B.GAHLEN, A.E.OTT, Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, a.a.O., S. 123 sowie B.GAHLEN, ebenda, S. 4.
50. H.-R. PETERS, a.a.O., S. 124 f.
51. Siehe dazu O.SCHLECHT, Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, 2. ergänzte Auflage, In/ FIW-Schriftenreihe, Heft 46, Köln, Berlin, Bonn, München 1969.
52. ebenda, S. 38.
53. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, a.a.O., S. 4, Ziffer 1.
54. Siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1975, Bundestagsdrucksache 7/4326, 3. Kap.: Krise der Marktwirtschaft? S. 121 ff.
55. So der im Bundeswirtschaftsministerium für Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik zuständige Abteilungsleiter. Zitiert nach "Blick durch die Wirtschaft", Frankfurt a.M. vom 15.11.1977 - Strukturelle Hindernisse. Siehe auch "Handelsblatt", Düsseldorf vom 30.1.1978 - "Regierung will keine Branchenprognosen".
56. Bundesregierung, Jahreswirtschaftsbericht 1978, Bundestagsdrucksache 8/1471, Ziffer 38. Die folgenden Hinweise auf Ziffern im Text beziehen sich auf diesen Bericht.
57. Siehe z.B. "Augsburger Allgemeine Zeitung", Augsburg vom 25.5.1978, S. 9 - Nagelprobe für den Dierig-Textil-Konzern.
58. Zitiert nach "Die Zeit", Hamburg, vom 7.4.1978, S.18 - Bonner Kulisse.



Bisher erschienen unter der Fachgruppe Makroökonomie

- Beitrag Nr. 1: Bernhard Gahlen: Neuere Entwicklungstendenzen und Schätzmethode in der Produktionstheorie
- Beitrag Nr. 2: Ulrich Schittko: Euler- und Pontrjagin-Wachstumspfade
- Beitrag Nr. 3: Rainer Feuerstack: Umfang und Struktur geburtenregelnder Maßnahmen
- Beitrag Nr. 4: Reinhard Blum: Der Preiswettbewerb im § 16 GWB und seine Konsequenzen für ein "Neues Wettbewerbskonzept"
- Beitrag Nr. 5: Martin Pfaff: Measurement Of Subjective Welfare and Satisfaction
- Beitrag Nr. 6: Arthur Strassl: Die Bedingungen gleichgewichtigen Wachstums

Bisher erschienen unter dem Institut für Volkswirtschaftslehre

- Beitrag Nr. 7: Reinhard Blum: Thesen zum neuen wettbewerbspolitischen Leitbild in der Bundesrepublik Deutschland
- Beitrag Nr. 8: Horst Hanusch: Tendencies In Fiscal Federalism
- Beitrag Nr. 9: Reinhard Blum: Die Gefahren der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen

