

## Strukturpolitik und soziale Marktwirtschaft

**Bernhard Gahlen**

### **Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:**

Gahlen, Bernhard. 1981. "Strukturpolitik und soziale Marktwirtschaft." In Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft: Verhandlungen auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Nürnberg 1980, edited by Otmar Issing, 853-71. Berlin: Duncker & Humblot.  
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9>.

### **Nutzungsbedingungen / Terms of use:**

**CC BY 4.0**

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

**CC-BY 4.0: Creative Commons: Namensnennung**

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>



Schriften des Vereins für Socialpolitik

---

Band 116

# Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft

Herausgegeben von  
Otmar Issing



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 116**

**SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK**

**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**

**Neue Folge Band 116**

---

**Verhandlungen auf der Jahrestagung  
der Gesellschaft für Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaften - Verein für Socialpolitik -  
in Nürnberg  
vom 15. - 17. September 1980**

**Herausgegeben von**

**Otmar Issing**



**D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N**

**Verhandlungen auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
in Nürnberg 1980**

# **Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft**



**D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N**

**Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten**

**© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41**

**Gedruckt 1981 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61  
Printed in Germany**

**ISBN 3 428 04873 3**

## Vorwort

Dieser Band enthält die Referate und Diskussionsergebnisse der Tagung des Vereins für Socialpolitik, die vom 15. bis 17. September 1980 im Gebäude der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg in Nürnberg stattfand.

Der Erweiterte Vorstand hatte die wissenschaftliche Vorbereitung der Tagung einer Kommission anvertraut, die aus folgenden Mitgliedern bestand: Werner Ehrlicher, Freiburg; Gerhard Fels, Kiel; Otmar Issing (Vorsitzender), Würzburg; Hans-Jürgen Krupp, Berlin; Kurt Rothschild, Linz; Hans Karl Schneider, Köln; Waldemar Wittmann, Frankfurt. Für die offene, fruchtbare Diskussion und gute Kooperation habe ich meinen Kollegen herzlich zu danken.

Das Tagungsprogramm ist durch die unumgängliche thematische Auswahl der Kommission geprägt. In den Arbeitskreisen wurden die Schwerpunkte im einzelnen überwiegend durch das Ergebnis der Ausschreibung gesetzt.

Die Wahl des Tagungsthemas war von der Absicht bestimmt, das allgemein konstatierte Desinteresse an ordnungspolitischen Fragen zu überwinden. Ausgehend von den wirtschaftspolitischen Grundentscheidungen der Nachkriegszeit sollte vor allem geprüft werden, ob die Soziale Marktwirtschaft eine Konzeption „mit Zukunft“ darstellt. Der aufmerksame Leser wird zu einer derart komplexen Fragestellung in diesem Band zwar keine einfachen Antworten, aber eine Fülle anregender Gedanken finden.

Herzlich zu danken habe ich allen, die zum Gelingen der Tagung beigetragen und mir bei der Herausgabe des Bandes geholfen haben. Der Vorsitzende des Vereins, Helmut Hesse, löste einige schwierige Situationen durch sein persönliches Engagement. Die Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle verlief dank des Einsatzes von Rolf Schinke reibungslos. Am Tagungsort garantierten die Nürnberger Kollegen Peter Mertens und Manfred Neumann für eine hervorragende Organisation. Wolfgang Gerhardt war mir in allen Phasen ein unentbehrlicher Mitarbeiter, und meine Sekretärin Ulrike Panzer bewältigte unverdrossen die erhebliche zusätzliche Belastung. Frau Trudi Brauers nahm die große Mühe des Korrekturenlesens auf sich.

Würzburg, im Frühjahr 1981

Otmar Issing



# Inhaltsverzeichnis

## Plenum

### Eröffnungsveranstaltung

Leitung: *Helmut Schlesinger*, Frankfurt

Begrüßungsansprache

*Helmut Hesse*, Göttingen ..... 3

*Otto Schlecht*, Bonn:

Die Genesis des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft ..... 9

*Knut Borchardt*, München:

Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft in heutiger Sicht ..... 33

### Arbeitskreis 1:

#### Die soziale Komponente in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Hans-Jürgen Krupp*, Berlin

*Anita B. Pfaff*, *Martin Pfaff*, Augsburg:

Alternative Rollen der Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft .... 57

*Rüdiger Soltwedel*, Kiel:

Unerwünschte Marktergebnisse durch sozialpolitische Einflüsse ..... 79

*Reiner Dinkel*, München:

Alterssicherung bei stagnierender oder schrumpfender Bevölkerung als  
Zukunftsaufgabe der Sozialen Marktwirtschaft ..... 101

Zusammenfassung der Diskussion ..... 117

### Arbeitskreis 2:

#### Die Sicherung des Wettbewerbs in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Hans Karl Schneider*, Köln

*Ulrich Immenga*, Göttingen:

Mittelstandsschutz und Fusionskontrolle ..... 125

<i>Hartwig Bartling</i> , Mainz:	
Wettbewerbspolitik auf strukturell vermachteten Märkten .....	137
<i>Werner Fassing</i> , Frankfurt:	
Konzentration und Soziale Marktwirtschaft .....	157
Zusammenfassung der Diskussion .....	173

### **Arbeitskreis 3:**

#### **Mitbestimmung und Soziale Marktwirtschaft**

Leitung: *Otmar Issing*, Würzburg

<i>David F. I. Folkerts-Landau</i> , Chicago, <i>Murat R. Sertel</i> , Istanbul and <i>Alfred Steinherr</i> , Löwen/Washington D. C.:	
Institutional Innovation and Efficiency with an Application to Labor- Managed Economies .....	179
<i>Dieter Schmidtchen</i> , Saarbrücken:	
Leitungspartizipation, Wettbewerb und Funktionsfähigkeit des Markt- systems .....	191
<i>Jürgen Backhaus</i> , Konstanz:	
Die Funktionsfähigkeit der mitbestimmten Großunternehmung .....	213
Zusammenfassung der Diskussion .....	229

### **Arbeitskreis 4:**

#### **Staat und Verbände in der Sozialen Marktwirtschaft**

Leitung: *Werner Ehrlicher*, Freiburg

<i>Holger Bonus</i> , Konstanz:	
Zur Transformation der Marktwirtschaft durch Sozialkomponente und Demokratisierung .....	233
<i>Guy Kirsch</i> , Fribourg:	
Ordnungspolitik als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung ....	255
<i>Reinhard Neck</i> , Wien:	
Die Stellung der Verbände in der österreichischen Wirtschaftsordnung ..	277
<i>Meinhard Supper</i> , Wien:	
Macht der Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich .....	305
Zusammenfassung der Diskussion .....	323

**Arbeitskreis 5/I:****Spezielle Märkte in der Sozialen Marktwirtschaft**Leitung: *Gerhard Fels*, Kiel*Johannes Welcker*, Saarbrücken:Die Berechtigung des Monopols der öffentlich-rechtlichen Rundfunk-  
anstalten ..... 329*Günter Knieps*, Bonn, *Jürgen Müller*, Brighton und Fontainebleau und  
*Carl Christian von Weizsäcker*, Bonn:

Wettbewerb im Fernmeldebereich ..... 345

*Ulrich van Lith*, Köln:

Der Markt als Organisationsprinzip des Bildungsbereichs ..... 367

Zusammenfassung der Diskussion ..... 386

**Plenum**Leitung: *Gerhard Scherhorn*, Stuttgart*Hans-Jürgen Wagener*, Groningen:

Das Spektrum existierender Wirtschaftsordnungen ..... 391

Diskussionsbeitrag: *Karl-Ernst Schenk*, Hamburg ..... 415*Herbert Hax*, Köln:

Unternehmung und Wirtschaftsordnung ..... 421

Diskussionsbeitrag: *Horst Albach*, Bonn ..... 441

Zusammenfassung der Diskussion ..... 449

**Arbeitskreis 5/II:****Spezielle Märkte in der Sozialen Marktwirtschaft**Leitung: *Gerhard Fels*, Kiel*Johann Eekhoff*, Saarbrücken:

Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft ..... 455

*Eugen Dick*, Meckenheim:Zur Theorie des Interventionsstaates: Die Rolle der Mietsozialwohnungen  
für die Wohnungsversorgung ..... 481*Eckhard Knappe*, Trier:Ausgabenexplosion im Gesundheitssektor: Folge einer ordnungspoliti-  
schen Fehlsteuerung ..... 499

Zusammenfassung der Diskussion ..... 529

**Arbeitskreis 6:****Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft**

Leitung: *Waldemar Wittmann*, Frankfurt

*Karl Oettle*, München:

Leitung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen ..... 535

*Klaus Chmielewicz*, Bochum:

Unternehmungsmacht und Gewerkschaftsmacht ..... 553

*Hans Heinrich Rupp*, Mainz:

Unternehmensmacht und Gewerkschaftsmacht ..... 579

*Dieter Pohmer*, Tübingen:

Aspekte der Bedeutung der staatlichen Aktivität für die Unternehmens-  
entscheidungen ..... 585

Zusammenfassung der Diskussion ..... 609

**Arbeitskreis 7:****Außenwirtschaftliche Aspekte der Sozialen Marktwirtschaft**

Leitung: *Jürgen Schröder*, Mannheim

*Hans H. Glismann*, Kiel:

Einige politische Determinanten der Protektion — Eine Fallstudie ..... 615

*Hermann Sautter*, Frankfurt:

„Soziale Marktwirtschaft“ als Ordnungsprinzip für die Wirtschafts-  
beziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern ..... 633

*Siegfried G. Schoppe*, Hamburg:

Technologietransfer als Struktur determinante des Ost-West-Handels .... 651

Zusammenfassung der Diskussion ..... 665

**Arbeitskreis 8:****Theoretische Aspekte der Sozialen Marktwirtschaft**

Leitung: *Kurt Rothschild*, Linz

*Philipp Herder-Dorneich*, Köln:

Die Entwicklungsphasen der Sozialen Marktwirtschaft und der Para-  
digmwechsel in der Ordnungstheorie ..... 671

*Bertram Schefold*, Frankfurt:

Die Relevanz der Cambridge-Theorie für die ordnungspolitische Diskussion 689

Zusammenfassung der Diskussion ..... 716

**Arbeitskreis 9:****Der Arbeitsmarkt in der Sozialen Marktwirtschaft**

Leitung: *Hermann Albeck*, Saarbrücken

*Werner Dostal*, Nürnberg:

Technischer Wandel und Beschäftigung ..... 723

*Dieter Hockel*, Düsseldorf:

Die Bewältigung technisch induzierter Beschäftigungsprobleme im Rahmen der Marktwirtschaft ..... 741

*Heinz Lampert*, Augsburg:

Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft ..... 753

Zusammenfassung der Diskussion ..... 780

**Plenum**

Leitung: *Hans Würigler*, Zürich

*Werner Glastetter*, Bielefeld:

Die Gewerkschaften und die Soziale Marktwirtschaft ..... 787

Diskussionsbeitrag: *Wolfgang Stützel*, Saarbrücken ..... 807

*Hans F. Zacher*, München:

Soziale Marktwirtschaft — ihr Verhältnis zur Rechtsordnung und zum politischen System ..... 817

Diskussionsbeitrag: *Peter Saladin*, Bern ..... 843

Zusammenfassung der Diskussion ..... 849

**Plenum**

Leitung: *Ernst Dürr*, Nürnberg

*Bernhard Gahlen*, Augsburg:

Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft ..... 853

Diskussionsbeitrag: *Klaus Töpfer*, Mainz ..... 873

**Plenum****Schlußveranstaltung**

Leitung: *Hans Möller*, München

Podiumsdiskussion ..... 883

## Teilnehmer:

*Ernst Helmstädter*, Münster*Werner Meißner*, Frankfurt*Erhard Kantzenbach*, Hamburg*Hans Willgerodt*, Köln

## Schlußansprache

*Helmut Hesse*, Göttingen ..... 905

Verzeichnis der Referenten ..... 909

Verzeichnis der Sitzungs- und Arbeitskreisleiter ..... 913

# Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft\*

Von *Bernhard Galen*, Augsburg

## 1. Einleitende Bemerkungen

Anfang Mai dieses Jahres fand in Madrid unter der Schirmherrschaft der OECD ein internationales Symposium über Industriepolitiken für die achtziger Jahre statt<sup>1</sup>. Das Thema, welches die Vorbereitungskommission für diese Tagung mir zugeordnet hat, scheint demnach wichtig zu sein. Dieses war wohl der Grund, warum die Vorbereitungskommission in einer Plenumsveranstaltung die Strukturpolitik als einzige Politik in Verbindung mit der Sozialen Marktwirtschaft erörtern läßt. Nach der OECD-Konferenz habe ich gewisse Hemmungen, zum Thema zu sprechen<sup>2</sup>, weil sich zunächst unter den europäischen Teilnehmern eine so breite Übereinstimmung herausstellte, daß das Thema heute nicht mehr kontrovers erscheint. Nach all den Jahren der wissenschaftlichen und politischen Debatte um die Strukturpolitik ist verständlich, daß sich die extremen Positionen abgeschliffen haben. So nimmt der Stand der Dinge diesem Referat jede Spannung. Es widerstrebt mir aber, sie dadurch wieder einzuführen, daß ich einen ideologischen Konflikt zwischen der Strukturpolitik und der Sozialen Marktwirtschaft konstruiere, der rhetorisch wirkungsvoll sein mag, aber der Sache nicht dient.

Lediglich W. Galenson verwies bei der OECD-Konferenz auf den ideologischen Charakter, den das Thema im Gegensatz zu Europa in den USA habe. Auf der einen Seite stehe Milton und Rose Friedmans<sup>3</sup> Buch „Free to Choose“, welches nur den Markt verherrliche, seit Wochen als Nummer Eins auf der Bestsellerliste für Sachbücher. Auf

---

\* Für eine kritische Durchsicht danke ich Fritz Rahmeyer.

<sup>1</sup> International Symposium on Industrial Policies for the 80's, Madrid, May 5—9, 1980. Organized by the Spanish Ministry of Industry and Energy in cooperation with and under the patronage of the OECD.

<sup>2</sup> Den ersten Entwurf dieses Vortrages habe ich vor der OECD-Konferenz geschrieben; die endgültige Fassung danach. Nach den umfangreichen Dokumenten, die zum Thema vorliegen, kann ich auf Literaturhinweise weitgehend verzichten (vgl. die Tagungsbände und die Zwischenberichte zur Strukturberichterstattung — s. auch Anm. 12).

<sup>3</sup> *Milton and Rose Friedman, Free to Choose, A Personal Statement*, New York and London 1980.

der anderen Seite gäbe es zahlreiche vernachlässigte Strukturprobleme, für die der Steuerzahler zu spät und dann zu gründlich aufkommen müsse.

In unserem Lande und speziell in unserer Vereinigung ist das Thema meines Referats schon immer mit wissenschaftlicher Gründlichkeit behandelt worden. Auf frühere Untersuchungen von Bernhard Harms<sup>4</sup> und Werner Sombart sowie die Züricher Tagung<sup>5</sup> möchte ich verweisen. In Erinnerung rufen möchte ich auch die Luzerner Tagung unseres Vereins<sup>6</sup>. Weiterhin haben Wissenschaftler an Hochschulen und Instituten ständig zum Thema publiziert<sup>7</sup>. Auch in der wissenschaftlichen Beratung ist das Thema nicht vernachlässigt worden. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft<sup>8</sup>, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung<sup>9</sup> und die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel<sup>10</sup> haben neben

<sup>4</sup> *Bernhard Harms*, Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft, 2. Aufl., Berlin 1929.

<sup>5</sup> *Werner Sombart*, Die Wandlungen des Kapitalismus, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 175, München und Leipzig 1929.

<sup>6</sup> Heinz König (Hrsg.), Wandlungen in der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 26, Berlin 1962. — Fritz Neumark (Hrsg.), Strukturwandlungen in der wachsenden Wirtschaft, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 30, Berlin 1964.

Auf diese älteren Behandlungen des Themas bin ich kurz eingegangen in: *Bernhard Gahlen*, Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, in: Gottfried Bombach, Bernhard Gahlen und Alfred E. Ott (Hrsg.), Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 6, Tübingen 1977, S. 3 - 26. In diesem Band finden sich auch viele Literaturhinweise zum Thema.

<sup>7</sup> Da festgelegt wurde, daß das Referat samt Fußnoten maximal 20 Seiten umfassen darf, verzichte ich auf eine Bibliographie. In dem folgenden Buch — *Hans Besters*, Neue Wirtschaftspolitik durch Angebotslenkung. Offene Fragen überbetrieblicher Investitionsplanung und vorausschauender Strukturpolitik, Monographien der List-Gesellschaft e. V., N. F., Bd. 3, 1979 — findet man auf den Seiten 235 - 248 enggedruckt eine Literaturübersicht. Aber auch sie ist keinesfalls vollständig. Das Thema ist danach von der Wissenschaft nicht vernachlässigt worden. — Vgl. auch: *W. Reeder*, Strukturpolitik — Systematische Auswahlbibliographie, in: Material zu Problemen der Strukturpolitik, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Bonn 1977, S. 146 - 160.

<sup>8</sup> Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, BMWI-Studienreihe, Bd. 24, Bonn 1977.

<sup>9</sup> Die einschlägigen Textstellen gibt an: *Werner Meißner*, Die Lehre der fünf Weisen. Eine Auseinandersetzung mit den Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Köln 1980, S. 139 - 162. Dort findet man auch die Kritik am Sachverständigenrat.

<sup>10</sup> Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission, Göttingen 1977. — Relevant sind auch mehrere Bände der Schriftenreihe der Kommission. — Aus den Schriften im Umfeld der Kom-

anderen Gremien Rat erteilt. Selbstverständlich haben sich die internationalen Organisationen mit dem Thema befaßt<sup>11</sup>. In fast allen Ländern gibt es formelle und informelle Gruppen, die die Problematik behandeln. Die Bundesrepublik Deutschland experimentiert mit der Strukturberichterstattung<sup>12</sup>.

Meine Aufgabe liegt damit in einer Reduktion der Komplexität des Themas. Die Kollegen, die immer dieselben Konferenzen wie ich besuchen, mögen verzeihen: Sie erfahren nichts Neues. Vor dem Plenum unserer Vereinigung versuche ich eine Standortbestimmung zum Verhältnis von Strukturpolitik und Sozialer Marktwirtschaft. Dabei möchte ich auf Definitionen, die in Luzern geklärt worden sind, nicht eingehen. Inhalt meiner Ausführungen ist in erster Linie die Industrial Policy — um den internationalen Terminus zu verwenden. Es werden nun behandelt: die Strukturprobleme in den achtziger Jahren (2.), die Anpassungsprobleme (3.) und die Gestaltungsprobleme (4.) des Strukturwandels.

## 2. Zu den Strukturproblemen in den achtziger Jahren

Die Herausarbeitung und Bestimmung der Probleme des Strukturwandels ist angesichts der Debatte um „echte“ oder „unechte“ Strukturprobleme die erste Aufgabe, die die Wissenschaft beim Thema dieses Referats lösen muß. Strukturpolitik ist Teil der gesamten Wirtschaftspolitik. Ihr ist nicht geholfen, wenn jedes Problem zum Strukturproblem erklärt wird. Worin liegen dann unsere Strukturprobleme? — Ich gehe auf einige Argumente ein, die in diesem Zusammenhang immer wieder genannt werden, um einen *extremen* strukturpolitischen Bedarf zu begründen.

---

mission verweise ich lediglich auf: a) Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Anmerkungen zu einem Gutachten, Beiträge von Bonus, Gahlen, Hax, Helmstädter, Käufer, Ramser und Rothschild, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 135, 1979, S. 98 bis 149. b) *Ernst Helmstädter*, Gestaltete Expansion bei Vollbeschäftigung. Strukturwandel als Erkenntnis- und Gestaltungsaufgabe, in: Ifo-Studien, 1979, S. 1 - 18.

<sup>11</sup> Eine Literaturübersicht über EG-Studien gibt: *Fritz Franzmeyer*, Industrielle Strukturprobleme und sektorale Strukturpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Sonderheft 130, 1979. — Die OECD-Dokumente wurden auf der bereits zitierten SIP-80's zusammengestellt.

<sup>12</sup> DIW, HWWA, IfW, Ifo und RWI haben im Sommer 1977 Vorstudien — über: Konzeption einer Strukturberichterstattung für die Bundesrepublik Deutschland, Möglichkeiten und Grenzen der Analyse sektoraler Strukturentwicklungen — vorgelegt. 1979 erschienen die fünf Zwischenberichte. Im Herbst 1979 veranstaltete das IW und der BDI eine Tagung zum Thema. BDI/IW, Strukturberichterstattung. Informationsinstrument der Wirtschaftspolitik?, Köln 1980. Die Endberichte der fünf Institute sollten sich der Fertigstellung nähern.

Nachfrageschwäche — Dieses Argument hat Tradition. Für die absehbare Zukunft ist es m. E. nicht relevant. Seine Beliebtheit kommt daher, daß häufig gegen Lehrbuchweisheiten wie: Man darf Partial- und Totalanalyse nicht verwechseln und: Wirtschaften geschieht in der historischen Zeit — verstoßen wird. Partielle Sättigungsercheinungen sind eine Selbstverständlichkeit. Aus ihr folgen keine totalen Sättigungstendenzen. In der historischen Zeit sehen wir immer nur, was geschehen ist. Wir wissen nicht, wohin die Reise geht. Der Markt als Entdeckungsverfahren wird aber geleugnet, wenn vom Teil aufs Ganze und vom Wissen über die Vergangenheit auf die Zukunft geschlossen wird<sup>13</sup>.

Verlangsamung und Beschleunigung des technischen Fortschritts — Wie ambivalent die Debatte um Strukturprobleme ist, zeigt sich besonders beim technischen Fortschritt. Stagnationstheoretiker sehen keine Basisinnovationen mehr. An die Auseinandersetzung um die Schlüsseltechnologien sei dabei erinnert. Andere verweisen darauf, daß eine neue Welle von Produktinnovationen (nicht nur) im Gefolge der Mikroelektronik und Biotechnologie bevorstehe, oder daß die Welle von Produktinnovationen das Ergebnis der Stagnation sei<sup>14</sup>. Wie dem auch sei, interessant ist, daß beiden möglichen Entwicklungen Strukturprobleme zugeschrieben werden.

Beschleunigung des Strukturwandels — Die viel gehörte Behauptung, die Strukturänderungsgeschwindigkeit habe sich erhöht, ist einmal wegen der Meßprobleme nicht zu belegen. Zum anderen ist zu fragen, ob eine Änderung der Strukturänderungsgeschwindigkeit überhaupt Strukturprobleme hervorruft. Wir haben viel Strukturwandel bewältigt, ohne von Strukturproblemen zu sprechen. Die Diskussion um die Geschwindigkeit des Wandels zeigt eigentlich nur, daß nicht der Wandel selbst das Problem ist. Es geht um die Rahmenbedingungen: Bei möglichst stetigem und raschem Wachstum kann viel Strukturwandel bewältigt werden.

<sup>13</sup> Ein Blick auf die Verschuldung der Konsumenten in den USA belegt, daß das Sättigungsargument nicht zutrifft. Psychologisch habe ich Verständnis für die These: Unternehmer sehen partielle Sättigung, Wissenschaftler diagnostizieren sie. Bewußt wird, wo es nicht weitergeht. Die Neuentwicklung oder die Chancen des Strukturwandels werden nicht gesehen. Dieses ist ein generelles Argument. An ihm scheiden sich Planer und Marktwirtschaftler.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu: *Keith Pavitt*, Technical Innovation and Industrial Development, in: *Futures*, Dez. 1979, S. 458 - 470 und Febr. 1980, S. 35 - 44; *Keith Pavitt* (ed.), *Technical Innovation and British Economic Performance*, London 1980. — Wenn Pavitt Recht hat, dann dürfen wir nach der neuen Welle von Produktinnovationen mit einer von Prozeßinnovationen rechnen. Außerdem gehört nach seiner Ansicht die Bundesrepublik Deutschland in den kleinen Kreis der erstklassigen Länder, die eine besondere Kapazität für industrielle Innovationen haben (neben Schweden und der Schweiz).

Wandlungen in der internationalen Arbeitsteilung — Hier wird vor allem auf die neuindustrialisierten Länder (NIC'S) verwiesen. Auch diese Argumentation halte ich für übertrieben. Bislang exportierten wir mehr Industriegüter in die NIC'S als umgekehrt<sup>15</sup>. Außerdem wandelt sich die internationale Arbeitsteilung ständig.

Strukturwandel und Globalsteuerung — Seit einiger Zeit wird hervorgehoben, daß die Globalsteuerung (was eigentlich selbstverständlich ist) selektiv wirkt. Hieraus wird geschlossen, von der Globalsteuerung zur Struktursteuerung überzugehen. Andere sprechen von der Logik, daß der reinen Wettbewerbsphase (angeblich die sechziger Jahre) nach dem Zwischenspiel der Globalsteuerung nun die Strukturpolitik folgen müsse. Solche Argumentationen verraten eine seltene Logik: Müssen nicht mehr so erfolgreiche Staatsinterventionen immer durch mehr Interventionen ersetzt werden<sup>16</sup>?

Ich habe nur einige gängige Argumente gestreift, die alle mit Strukturwandel und Strukturpolitik zu tun haben. Sie können aber eine Strukturpolitik *allein* nicht begründen. Für den Ökonomen basiert Politik auf Theorie. Bei der Globalsteuerung war dieses klar. Brauchen wir demnach eine Strukturtheorie? Gibt es ein strukturtheoretisches Defizit? —Gemeinhin nennt man in diesem Zusammenhang Thesen über Stadien und Stufen der Entwicklung, die These vom Produktzyklus und vor allem die Dreisektorenhypothese. Diese Muster der Entwicklung erlauben es jedoch nicht, Strukturprobleme zu identifizieren und Ansatzpunkte der Strukturpolitik zu formulieren<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> OECD, *The Impact of the Newly Industrializing Countries on Production and Trade in Manufactures*, 1979.

<sup>16</sup> Es war aufschlußreich, daß bei dem zitierten SIP 80's der OECD die Bundesrepublik Deutschland unterrepräsentiert war. Außerdem fällt auf, daß eine internationale Querschnittsanalyse zwischen Planungsaktivität und wirtschaftlichem Erfolg negativ ist. Japan fällt hier heraus. Doch bleibt zu fragen, ob die Strategien von MITI auch in den achtziger Jahren noch erfolgreich sind, wenn Japan Vorreiter wird. Interessant sind hier die unterschiedlichen Strategien zwischen den USA (kleine innovative Unternehmen) und Japan (Kooperation Staat/Industrie) bei der Mikroelektronik. — Besonders deutlich drückt den Sachverhalt *Michael Ellmann* aus. Er bespricht: St. Holland, *Beyond Capitalist Planning*, New York 1979 und schreibt: „The two papers about West Germany and the need for planning there read very oddly to a Briton. Britain, a notoriously unsuccessful country, has had a full range of experiences with planning, . . . The Federal Republic of Germany, a notoriously successful country, . . . has managed much better without any planning“ (in: *Challenge*, Jan.—Febr. 1980, S. 60). Letzteres ist zwar übertrieben. Aber ich fand es genau so seltsam, als Stuart Holland (MP) bei SIP 80's den Industrieländern mehr Planung empfahl.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu Ernst Helmstädter (Anm. 9, S. 8 ff.). — Ich habe den letzten Absatz so deutlich nach der Lektüre der Zwischenberichte zur Strukturberichterstattung formuliert. Dort spielen diese „Gesetze“ immer noch eine Rolle.

Dennoch: Politik, basierend auf Theorie, interessiert uns hier. In diesem Sinne würde ich alles das unterstreichen, was Herr Neumark in seiner Einleitungsansprache zur Tagung in Luzern gesagt hat<sup>18</sup>. Die gesuchte Theorie ist natürlich nicht eine spezielle Strukturtheorie. Sie ist unsere allgemeine Wirtschaftstheorie. Entweder wir finden aus ihr heraus einen Zugang zum Problem oder gar nicht. Ich bin sehr optimistisch, daß der nicht zu leugnende Fortschritt der Wirtschaftswissenschaften in den letzten Jahren zu einer mehr wissenschaftlich fundierten Einschätzung des Themas Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft führt.

Als wir 1976 in Ottobeuren das Thema behandelten, hob ein führender Theoretiker hervor, daß er mit dem Thema Strukturpolitik wenig anfangen könnte. Theoretisch sei alles klar. Hingewiesen wurde auf Walras und Wachstumsgleichgewichte. Unter den Annahmen dieser Modelle gibt es keine Strukturprobleme und keine Notwendigkeit der Strukturpolitik. Aus den Annahmen folgen klare Aussagen, die zu Sprichwörtern geworden sind: Wachstum ist mit Strukturwandel verbunden; Strukturwandel beinhaltet Chancen und Risiken etc.

Doch versucht die Wirtschaftstheorie mehr als früher, beobachtbares Verhalten der Marktteilnehmer zu erklären. Lassen Sie mich einige Beispiele nennen: Wir wissen, warum es sich nicht lohnt, alle Informationen zu sammeln; Wir wissen, warum es sinnvoll ist, informelle und formale Kontrakte zu haben; Wir wissen, warum Fixpreismodelle mehr Sinn als Flexpreismodelle auf den meisten Märkten machen; etc. Was folgern wir daraus? — Wir können nicht mit wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen aus der Walras-Welt weiterkommen, wenn wir diese Welt so drastisch in Frage stellen<sup>19</sup>. Ich frage demnach nach den makroökonomischen Konsequenzen der neuen realistischen Mikroökonomik. Bis heute gibt es nur eine mikroökonomische Fundierung der Walras-Welt<sup>20</sup>. Bei dieser Sachlage ist es unzulässig, vom rationalen Mikroverhalten auf ein akzeptiertes Makroergebnis zu schließen.

<sup>18</sup> Fritz Neumark (Hrsg.), Strukturwandlungen.

<sup>19</sup> M. E. hat Tobin auf diesen Sachverhalt in Kritik an Friedman zuerst hingewiesen. Siehe meinen Beitrag: Arbeitslosigkeit und Inflation als Problem der wirtschaftspolitischen Beratung, in: Kazimierz Laski, Egon Matzner und Ewald Nowotny (Hrsg.), Beiträge zur Kritik der neoklassischen Ökonomie (Festschrift Rothschild/Steindl), Berlin, Heidelberg, New York 1979, S. 145 - 164. Der verstorbene Okun hat ihn immer betont: *Arthur Okun*, The Invisible Handshake and the Inflationary Process, in: Challenge 1980, S. 5 bis 12. — Die Konsequenzen zog jetzt auch Solow: „... a reasonable theory of economic life“. — *Robert M. Solow*, On Theories of Unemployment, in: The American Economic Review, Vol. 70, 1980, S. 10.

<sup>20</sup> Hier stimme ich den Schlußbemerkungen voll zu: *E. Roy Weintraub*, The Microfoundations of Macroeconomics. A Critical Survey, in: Journal of Economic Literature, Vol. XV, 1977, S. 19.

Dieses wird häufig mit semantischen Tricks versucht, indem eine makroökonomische Situation als „freiwillig“ und/oder „natürlich“ bezeichnet wird. Beispiele werden jedem rasch einfallen.

Letzten Endes folgt aber aus der fehlenden mikroökonomischen Fundierung der Makroökonomik, daß das, was auf der Mikroebene vernünftig ist, gesamtwirtschaftlich noch längst nicht akzeptiert wird und daß Kompensationskriterien bislang unvollkommen sind. Als Konsequenz folgt, daß wir in allen Ländern Strukturpolitik haben, und daß sie meist schlecht ist<sup>21</sup>.

Wir können uns die fehlende Mikrofundierung nicht semantisch erswindeln. Das rationale Mikroverhalten tangiert andere, die dann durch makroökonomische Fehlentwicklungen betroffen sind. Meist sind die makroökonomischen Fehlentwicklungen gar nicht klar. So sind aber z. B. explizite und implizite Kontrakte für die beteiligten Mikroeinheiten vorteilhaft. Sie betreffen aber Nichtbeteiligte. Dasselbe gilt für Abstriche bei der Informationssuche, bei Einschränkungen der Mobilität etc. Es gilt vor allem bei der Asymmetrie von Kosten und Gewinn beim Strukturwandel. Die Kosten tragen wenige Betroffene. Ihr Protest ist auf der Mikroebene rational. Der Nutzen des Strukturwandels ist für die große Mehrheit weit weniger fühlbar. Mit zunehmendem Wohlstand werden die „Kosten“ des Strukturwandels immer weniger akzeptiert. Wir leisten es uns zunehmend, den Zwängen des Marktes zu entfliehen. Man hat bereits vom Verlust der protestantischen Ethik gesprochen.

Doch hat die Mehrheit der Bevölkerung eine sehr anspruchsvolle Zielfunktion. Gleichzeitig werden mehr Wohlstand, weniger Inflation, mehr und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten, mehr Sicherheit und Immobilität, etc. angestrebt. Die existierende gemischte Wirtschaftsordnung kann diese Zielkombination nicht garantieren. Der Ökonom präferiert in diesem Zusammenhang die Marktlösung. Doch muß man realistisch einschätzen, inwieweit die Marktlösung überhaupt durchsetzbar ist. So paradox es erscheinen mag: Wenn auf die reine Marktlösung gepocht wird, dann landen wir im Endeffekt bei einem Interventionismus, den niemand will<sup>22</sup>. Strukturpolitik fällt damit typischer-

---

<sup>21</sup> Es ist erstaunlich, wie wenig bei strukturpolitischen Erörterungen das jeweilige Referenzsystem des Sprechers transparent wird. Gerade Bürokraten, die ständig am Markt intervenieren, tun gern so, als gäbe es keine (schlechtere) Strukturpolitik. Ich habe Verständnis dafür, daß sie vor dem Hintergrund eines reinen Marktmodells argumentieren. Es gibt ihnen Freiheit, nach Belieben und ohne Kontrolle zu intervenieren.

<sup>22</sup> Hierzu ein Beispiel: Auf dem 3. Forum des DI (Wachstum — warum, wozu, wodurch?, Köln 1978) führte der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein die Vorzüge des marktwirtschaftlich gesteuerten Strukturwandels vor (S. 37 – 49). In der Diskussion wurde die Lage der Kieler Werft-

weise in das Gebiet der second-best-Lösungen. Hierzu kann die Ökonomie durchaus beitragen. Meine zentrale These ist, daß Strukturpolitik, wirtschaftswissenschaftlich betrachtet, darauf hinausläuft, den marktwirtschaftlichen Anpassungs- und Entdeckungsprozeß über second-best-Lösungen möglichst gut zu sichern. Radikale Vorschläge, die nur auf den Markt setzen, zerstören in der Realität die marktwirtschaftlichen Elemente. Dieses werde ich nun anhand der traditionellen strukturpolitischen Ziele Erhaltung und Anpassung (3.) und Gestaltung (4.) näher ausführen. Vielfach wird argumentiert, daß in den strukturpolitischen Fragen politische und ökonomische Kategorien einander durchdringen. Dem ist so. Gerade deswegen sollten wir als Ökonomen das Gebiet nicht allein der Politik überlassen. Denn der politische Druck ist auf jeden Fall stark genug<sup>23</sup>.

### 3. Positive Anpassungspolitik

Ich habe diesen Terminus der OECD bewußt als Überschrift über dieses Kapitel gesetzt. Einmal verdeutlicht er das angedeutete Paradoxon der Strukturpolitik. Zum anderen — und darauf gehe ich zunächst ein — macht er klar, welches die bedeutsamste Aufgabe der Strukturpolitik ist: Sie hat für die Anpassung an den Strukturwandel zu sorgen. Nachdem sich der Nebel über den großen Schlagworten gelichtet hat<sup>24</sup>, ist dieses eine ernüchternde Feststellung. Diese Problematik kann man besonders gut an den gängigen Termini Negativ- und Positivliste verdeutlichen. Man glaubt demnach wissen zu müssen, wohin die Reise nicht mehr geht und wohin sie gehen soll. Wenn man die Terminologie schon akzeptiert<sup>25</sup>, dann ist Strukturpolitik in erster Linie eine Politik der Negativliste. Die zentrale Frage ist: Wie stellen

---

industrie angesprochen. Dieses Problem sei natürlich anders zu beurteilen, antwortete er (steht nicht im Tagungsband). — Dieses Beispiel belegt (und es ist typisch), daß es nicht genügt, den Marktmechanismus einfach zu beschwören. Der Ökonom als Agent des Marktes muß sich hier mehr einfallen lassen. Ansonsten geraten wir in die Situation, daß der Marktmechanismus etwas für Sonntagsreden ist.

<sup>23</sup> Mit dieser Anmerkung beziehe ich mich nicht auf die so beliebte Debatte um Verstaatlichung versus Entstaatlichung. Es geht auch nicht um eine Politik- und Bürokratieschelte. Ich plädiere nur dafür, daß man die Fakten realistisch einschätzt. Gerade weil wir als Ökonomen erklären können, warum Politiker und Bürokraten in ihren jeweiligen Systemen so unökonomisch arbeiten, sollten wir gehalten.

<sup>24</sup> Ich meine natürlich: Investitionslenkung, Gestaltete Expansion etc.

<sup>25</sup> Wie die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel nachwies, sind die Kategorien Positiv- und Negativliste nicht nützlich (Gutachten, S. 129). Es wäre ratsam, wenn diese Debatte zu Ende gebracht würde. Vgl. aber *Gerhard Fels*, Sind Strukturprognosen möglich?, in: BDI/IW, Strukturberichterstattung, S. 162, 163.

wir sicher, daß Strukturwandel stattfindet oder wie verhindern wir, daß überholte Strukturen erhalten bleiben?

Als Ökonomen können wir zahlreiche Gründe für den Strukturwandel auf der Angebots- und Nachfrageseite angeben: technischer Fortschritt, Nachfrageänderungen, demographische Entwicklungen, Änderungen internationaler Rahmenbedingungen etc. Unser Problem sind dann die Bereiche, die auf der Schattenseite des Strukturwandels stehen. Aber bereits hier beginnt die Unsicherheit. Können wir überhaupt eine „Absterbeordnung“ — wie dieses oft respektlos genannt wird — aufstellen? Ist es sinnvoll, nach einer Absterbeordnung zu verfahren? — Auf beide Fragen gibt es keine klaren Antworten.

Alle Faktoren, die Strukturwechsel auslösen, entwickeln sich nicht unbedingt nach einer Trendfunktion. So sind z. B. Nachfrageänderungen nicht irreversibel. Neue technische Entwicklungen können Trends umkehren. Spezialisierungspotentiale können entwickelt und Marktnischen erfolgreich besetzt werden. Dieses hat es immer gegeben. Deshalb ist die Idee einer Absterbeordnung für Branchen (Negativliste) unsinnig. Auch kann der Ökonom der Strukturhaltung nicht jeden Wert absprechen. Der Welthandel ist nicht so frei, wie wir es gern hätten. Der Zugang zu wichtigen Produktionsfaktoren und Versorgungsgütern ist nicht automatisch gesichert. So haben wir uns den Autarkieargumenten zu stellen. Andererseits sollte man sich vom Erhaltungsargument nicht zu sehr beeindrucken lassen. Es gibt immer genügend Sachwalter, die dieses erfolgreich verfechten. In der Folge gibt es Erhaltungsbereiche. Sie geraten (zu) rasch in den außerökonomischen Bereich. Damit bilden sich Besitzstände heraus: Es wird erwartet, daß ganze Bereiche der ökonomischen Betrachtung ständig entzogen bleiben. Dieses ist unangemessen, weil auch in diesen Bereichen Wandel stattfindet. Lassen Sie es mich deutlicher sagen: In den Marktbereichen der Ökonomie kontrolliert der Markt; in den Erhaltungsbereichen sollten Ökonomen mehr kontrollieren<sup>26</sup>.

Das Hauptproblem ist aber, daß vom Strukturwandel negativ Betroffene immer überzeugend für Nichtanpassung oder Erhaltung votieren. Da zudem Anpassungskrisen meist regionale Krisen sind, gibt es eine Koalition von Arbeitgebern, Gewerkschaftlern und regionalen

---

<sup>26</sup> Sie sollten vor allem immer wieder prüfen, ob sich die Bedingungen nicht geändert haben, unter denen wir erhalten. Sind damit nicht Änderungen der Regulierung vernünftig? — Wenn Ökonomen hier nicht tätig sind, werden Lösungen von Interessenten und Bürokraten erarbeitet. Weiterhin könnten Wege gezeigt werden, wie man die Argumente für Erhaltung entschärfen kann. Stellt man z. B. auf die Gefährdung des internationalen Handelns gegen nationale Krisen bei Handelspartnern ab, so kann es rational sein, wichtige Importe auf möglichst viele Bezugsländer zu verteilen. Auf diese Art und Weise werden die Risiken der Importabhängigkeit vermindert.

Politikern gegen den Strukturwandel. Damit bin ich erneut beim Hauptproblem: Wie erfolgt die Anpassung an den Strukturwandel? — Drei Modelle lassen sich unterscheiden: (A) Die reine Marktlösung, (B) Keine Anpassung oder Erhaltung oder (C) Positive Anpassungspolitik. Meine bereits angedeutete Haupthypothese lautet nun: Das Beharren auf A führt in den meisten Fällen zu B; nur C führt noch näherungsweise zu A. A, B und C beinhalten eine Strategie und ein Ergebnis. Für den Ökonomen ist das Ergebnis B nicht generell akzeptabel. Er will also als Ergebnis die Anpassung. Eine Anpassung nach C ist realistischer. Diese Lösung beinhaltet der Terminus: positive Anpassungspolitik. — S. Marris erklärte den Terminus wie folgt: Positiv ist auch die doppelte Verneinung, folglich: Positive Anpassung bedeutet *keine negative Anpassung*<sup>27</sup>.

Beim Gegensatzpaar Anpassung (A + C) versus generelle Erhaltung (B) fällt die Kosten-Nutzen-Analyse wohl eindeutig für die Anpassung aus. Sonst kommt es u. a. zu neuem Protektionismus, zu ständig steigenden Staatsinterventionen, zur laufenden Ausdehnung des Staatssektors, zur Umwandlung offener in versteckte Arbeitslosigkeit etc. — oder in letzter Konsequenz zur Systemänderung. Die Dynamik des Wirtschaftssystems wird einem Bestandsdenken geopfert. Die Wohlfahrtsverluste für die Allgemeinheit sind so offenkundig, daß eine solche Strategie eigentlich keine Chancen haben dürfte. In der Bundesrepublik Deutschland wird sie ernsthaft nicht vertreten<sup>28</sup>. Dennoch besteht immer die Gefahr, daß es zur Nichtanpassung kommt. Dieses liegt daran — ich wiederhole es —, daß der Nutzen des Strukturwandels eine makroökonomische Kategorie ist. Die Kosten fallen aber eher auf der Meso- oder gar auf der Mikroebene an. Darüber hinaus fallen die Kosten eher als der Nutzen an. Damit sieht das Ergebnis der Kosten-Nutzen-Analyse für die vom Strukturwandel negativ Betroffenen anders aus als für die gesamte Volkswirtschaft. Weil bei Strukturwandel der Wohlstandsgewinn der Mehrheit (zumindest kurzfristig) pro Kopf geringer ist als der Wohlstandsverlust der betroffenen Minderheit, kommt es zum Widerstand gegen den Strukturwandel.

<sup>27</sup> S. Marris, Comments, SIP 80's. — Ich habe nicht die Absicht, den Begriff positive Anpassungspolitik ironisch zu betrachten. M. E. ist er gut gewählt. Er entspricht genau dem Problemdruck. Sicher ist er redlicher als der Slogan: „Gestaltete Expansion bei Vollbeschäftigung“, den die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel um des lieben Friedens willen finden mußte.

<sup>28</sup> Dieses ist nicht in allen Ländern so: So tritt die Cambridge Economic Policy Group offen für Protektionismus ein. — In der Bundesrepublik Deutschland gibt es natürlich Widerstände gegen den Strukturwandel. Es gibt Polemiken gegen den Wandel, z. B.: „Wegrationalisieren“, „Niedriglohndumping“ — doch in der Grundsatzfrage ist man einig. Es sei unsinnig, sich dem technischen Fortschritt entgegenzustellen, den Wandel der Nachfragestruktur aufzuhalten, etc.

Wir können demnach leicht erklären, warum Betroffene immer wieder für Abschirmung vom Markt plädieren. Welche Möglichkeiten bestehen, das Besitzstandsdenken zu brechen? — Hier bin ich der Ansicht, daß der alleinige Hinweis auf den Markt (A) nicht weiterhilft. Es bedarf der positiven staatlichen Aktion (C). In diesem Zusammenhang ist die Diskussion natürlich kontrovers. Es gibt Stimmen, die rigoros auf den Marktmechanismus setzen. Wenn wir z. B. Anpassungsschwierigkeiten wegen mangelnder Mobilität haben, so muß die Mobilität eben wieder hergestellt werden. Milton Friedman geht so weit, die Anpassungsmechanismen der Frühindustrialisierung als erstrebenswertes Idol hinzustellen<sup>29</sup>.

Interessanter ist es, daß gerade die Länder, die ein relativ enges „soziales Netz“ haben, deren Volkswirtschaften relativ gute Ergebnisse hervorbringen, und die einen relativ guten sozialen Kontrakt haben, die Anpassung an den Strukturwandel relativ reibungslos bewältigen. Für die wenigen Betroffenen ist Anpassung immer hart. Doch werden deren Kosten gemildert, wenn die Verluste an Betriebsstätten und Arbeitsplätzen für alle Beteiligten nicht zum Sturz ins Bodenlose werden. Nur unter diesen Rahmenbedingungen wird der notwendige Strukturwandel von den Betroffenen akzeptiert. Die Subventionierung der Akzeptanz des Wandels ist ökonomisch sinnvoll, weil das Problem schwerlich nur unter Effizienz Gesichtspunkten, sondern auch unter Verteilungsgesichtspunkten beurteilt werden muß. Außerdem bringen diejenigen, die sich anpassen, ein Opfer, dessen Nutzen der gesamten Volkswirtschaft zukommt<sup>30</sup>. Dieses ist ein klassisches Subventionsargument.

Damit komme ich zu einem zentralen Punkt des Themas „Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft“. Ein berühmter Kollege hat schon vor Jahren ausgeführt, daß die radikale Forderung nach rein marktwirtschaftlicher Anpassung nicht mit der Sozialen Marktwirtschaft vereinbar sei. Mir geht es hier um mehr: Wie ich bereits betont habe, ist diese Forderung überhaupt nicht durchsetzbar oder sie führt zu unkontrollierbaren Staatsinterventionen. Entscheidender ist, daß die positive Anpassungspolitik selbst ökonomischen Kriterien durchaus zu-

---

<sup>29</sup> So in der Sendung „The Struggle for Sound Money“ — BBC World Service, 3. 6. 1980.

<sup>30</sup> Ein Wort zur Rolle der Gewerkschaften: Man kann von den Gewerkschaften Verständnis für die Notwendigkeit von Wandel nur erwarten, wenn dieser Wandel abgesichert und mit ihnen besprochen wird. In allen anderen Fällen — und hier verweise ich auf internationale Erfahrungen — bekämpfen sie ihn. Gerade für Gewerkschaftler ist die Rolle der Wissenschaftler in der Anpassungsdebatte suspekt. Dieses wurde in den Verhandlungen der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel zum Thema sehr deutlich. Anpassung ist für Wissenschaftler kaum eine Lebenserfahrung. Besitzstandsdenken teilen sie mit Bürokraten.

gänglich ist. Wie üblich geht es um das Abwägen von Alternativen. Ist es z. B. sinnvoller, die Anpassung schnell hinter sich zu bringen durch einmalige Abschlagszahlungen, oder soll man sie strecken, wobei Produktionsfaktoren nicht so schnell entwertet werden?

Im Lichte der hier aufgeführten Überlegungen hat die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel vor Jahren eine Strategie der „geordneten Anpassung“ an den Strukturwandel vorgeschlagen<sup>31</sup>. Dieses Konzept fordert zunächst den Abbau bestehender Schranken, die den Strukturwandel hemmen. „Die Kommission weist auf den Widerspruch hin, der darin besteht, daß man einerseits die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer durch Kapitalhilfen erhöhen will, andererseits ihnen aber Exportmärkte verweigert. Auch in der Bundesrepublik wird häufig der freie Welthandel gefordert, wenn er dem Export unserer Wirtschaft nützt, und nach Schutz vor ausländischen Anbietern gerufen, wenn das Wettbewerbsklima dadurch härter wird. Eine solche ‚Spaltung der Argumente‘ schwächt die marktwirtschaftlichen Elemente des internationalen Handels.“ Danach werden Anpassungshilfen erörtert<sup>32</sup>. Auf diese technischen Einzelheiten will und kann ich hier nicht eingehen. Hier im Plenum unserer Vereinigung geht es um Grundsatzfragen. Drei von ihnen will ich im Zusammenhang mit der positiven Anpassungspolitik ansprechen: (a) Diese Politik ist nicht mit einer staatlich verordneten Absterbeordnung zu verwechseln. Niemand weiß, ob Arbeitnehmer oder Arbeitgeber in den bedrohten Bereichen noch Chancen sehen. Aus Marktnischen, technologischen Schüben etc., folgt, daß keine Verpflichtung zur Annahme der Hilfen gegeben sein kann. (b) Daran schließt sich ein zweites Argument direkt an: Der Marktmechanismus stellt nicht nur ein Entdeckungsverfahren dar; er ist eine unpersönliche Institution zum Ausschluß vom Markt. Diesen marktwirtschaftlichen Selektionsmechanismus sollte man nicht in Frage stellen, weil es mehr Probleme schafft, wenn Bürokraten selektieren<sup>33</sup>. (c) Weiterhin darf nicht über-

<sup>31</sup> Es ist in diesem Zusammenhang wichtig, an die Zusammensetzung der Kommission zu erinnern: In der dreiparteilichen Kommission waren Wissenschaftler, Gewerkschaftler und Arbeitgebervertreter Mitglieder. Sie haben sich ohne Einschränkung einstimmig für Anpassung ausgesprochen.

<sup>32</sup> Vgl. im Gutachten S. 128 ff. Siehe ferner: *Bernhard Gahlen*, Investitionsförderung und Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Wien 1979, S. 5 - 21. — Diese positive Anpassungspolitik ist eigentlich nicht aufregend. Hinter ihr verbirgt sich die alte Forderung, Erhaltungs- durch Anpassungssubventionen zu ersetzen. Wie schwer die Durchsetzung dieser Forderung ist, zeigen die Subventionsberichte.

<sup>33</sup> Diesem Argument wird entgegengehalten, daß in Krisenbereichen rüdnöse Konkurrenz dazu führe, daß keineswegs die leistungsfähigsten Unternehmen ausscheiden würden. Dieses begründe dann einen Bedarf an Kartellen, Konzentration oder Regulierung. Doch ist auf Erfahrungen mit der Selektion durch Bürokraten zu verweisen. Sie haben i. d. R. so viele Pro-

sehen werden, daß die Existenz potentieller staatlicher Anpassungshilfen die Anpassungsbereitschaft der Individuen schwächt<sup>34</sup>.

#### 4. Vorausschauende Gestaltung oder positive Angebotspolitik

Strukturpolitische Aussagen sind oft dadurch gekennzeichnet, daß Substanz durch Schlagworte substituiert wird: „Zukunftssicherung, aktive Strukturpolitik, vorausschauende Gestaltung etc.“ Dieses führt dann dazu, daß Strukturpolitik als Investitionslenkung mißverstanden wird. Strukturpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft ist jedoch in erster Linie Anpassungspolitik. Was ist nun mit dem Rest? — Was kann eine in die Zukunft gerichtete Strukturpolitik überhaupt sein oder leisten?

Aus der empirischen Erscheinungsform des Strukturwandels wird häufig gefolgert, daß es die Aufgabe der Strukturpolitik sei, die Verlierer zu eliminieren und die Gewinner zu fördern. Ersteres habe ich kritisiert. Die zweite Forderung ist absurd: Warum sollen staatliche Instanzen Bereiche fördern, die sich am Markt durchsetzen können<sup>35</sup>? In einer Marktwirtschaft ist die Forderung seltsam, dem Staat anzudienen, zukunftssträchtige Bereiche auszumachen und zu fördern. Selbst wenn er diese Bereiche ausmachen kann, bleibt die Frage, warum er sie fördern soll. Folgen wir einmal den Experten, die der Mikroelektronik und der Biotechnologie eine große Zukunft voraussagen, warum soll in diesen Fällen der Staat fördern? — Wenn es hier Chancen gibt, werden die Unternehmer sie nutzen.

Die Aufgabe einer in die Zukunft gerichteten Strukturpolitik kann also nicht darin bestehen, daß der Staat „zukunftssträchtige Produktionen“ generell selbst ausmacht und fördert. Wie steht es aber bei gewissen Sonderfällen? Ist es nicht so, daß gerade das Bundesministerium für Forschung und Technologie vor allem auf die direkte Projektförderung (wie Energieforschung und -technik, Rohstoffsicherung,

---

porzargumente zu beachten, daß sie gar nicht nach der Leistungsfähigkeit selektieren können.

<sup>34</sup> Es hat wenig Sinn, diesen Aspekt zu leugnen. Er ist jedoch nach den vorangegangenen theoretischen Ausführungen hinzunehmen.

<sup>35</sup> Diese Vorstellung findet man allerdings immer wieder. 1973 erschien z. B. die Untersuchung: *Joachim Frohn, Rolf Krengel, Peter Kuhbier, Karl-Heinrich Oppenländer und Luitpold Uhlmann, Der technische Fortschritt in der Industrie, Messung in 34 Industriebereichen*, Berlin 1973. — In ihr werden die Branchen nach dem „technischen Fortschritt“ geordnet. Daraus wird aber gefolgert, daß die „Ergebnisse“ eine Hilfe für die Wirtschaftspolitik seien (S. 14). In einer projektbegleitenden Tagung wurde diese Hilfe präzisiert: Aufgabe der Strukturpolitik sei es, die volkswirtschaftliche Arbeitsproduktivität durch die Förderung besonders produktiver Branchen zu erhöhen. — Hierzu besteht aber offenkundig kein Grund.

Meeresforschung und -technik, Datenverarbeitung etc.) setzt? Betreibt es damit nicht vorausschauende Strukturpolitik oder gar Investitionslenkung<sup>36</sup>?

Mit der FuT-Politik als Strukturpolitik hat sich die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel ausführlich auseinandergesetzt. Um es vorsichtig auszudrücken: Sie war nicht begeistert von der gegenwärtigen Praxis der Projektförderung. Sie wies darauf hin, daß sie sich auf wenige Branchen und Unternehmen<sup>37</sup> konzentriert und äußerte erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit dieser Politik<sup>38</sup>. Andererseits kann man die Notwendigkeit der direkten Projektförderung nicht generell verneinen. Zur Unterstützung werden u. a. die folgenden Argumente genannt: Internationale Wettbewerbsnachteile ausgleichen; Risikoschwellen überwinden; zu lange Zeithorizonte reduzieren; Unteilbarkeiten etc.<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> In diesem Zusammenhang wird meistens Matthöfers berühmter Satz zitiert: „Ich will Investitionslenkung betreiben. Diesen Vorwurf nehme ich gerne auf mich“. — Man kann nicht übersehen, daß es innerhalb der Bundesregierung sehr verschiedene Auffassungen zur Strukturpolitik gibt. Die Konzepte des BMWi und des BMFT zum Thema sind nicht vereinbar. Das Gerangel beider Häuser um die Strukturpolitik wäre eine eigene Untersuchung wert. Bei diesem Stand der Dinge wird es nie zu einer „Strukturpolitik aus einem Guß“ kommen, die uns in den „Grundsätzen der sektoralen Strukturpolitik“ (1968) und in den beiden frühen Strukturberichten verheißen war.

<sup>37</sup> Vgl. Kap. V des Gutachtens. — Es wurde sehr deutlich, daß hier Interessen eine große Rolle spielen. Offenkundig ist, daß Gewerkschaften und Bürokraten ein großes Interesse an der direkten Projektförderung haben. In dieser Frage ist aber auch die Arbeitgeberseite gespalten. In der Kommission waren zwei Direktoren großer Unternehmen beteiligt, von denen das eine Nutznießer der direkten Projektförderung war. Ihre Meinung zum Thema war (natürlich) unterschiedlich. Verständlich ist weiterhin die mutige Einstellung der ASU zum Thema. Ihre Mitglieder können kaum auf direkte Projektförderung hoffen.

<sup>38</sup> In diesem Zusammenhang war die Kommission innovativ tätig. Sie hat ein Beispiel der direkten Projektförderung analysieren lassen: *J. Schulte-Hillen* unter Mitarbeit von *U. Sprengel* und *N. Treinies*, Die Luft- und Raumfahrtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungs- und Entwicklungsprogramme in der Kritik, Bd. 49, Göttingen 1975. — Die Wissenschaft kann mit solchen konkreten Studien sehr wohl zur größeren Effizienz der Wirtschaftspolitik beitragen.

<sup>39</sup> In einer Studie kommt Sahal zu dem überzeugenden Ergebnis, daß der technische Fortschritt von der Learning by Doing-Hypothese und von der Größenordnung der entsprechenden Investitionsgüterindustrie abhängt. Aufgrund dieser empirischen Befunde glaubt er das Schutzzollargument für junge Industrien stützen zu können. Wegen seiner Hypothese begrenzt er das Subventions- und Schutzzollargument auf den Sektor, der die Maschinen baut; die Benutzer der Maschinen werden nicht geschützt. Folgt man Sahal, dann ist es die Aufgabe des Staates „to pick the winners“. Dieses überfordert den Staat ebenso wie die direkte Projektförderung: Er müßte einer neuen Entwicklung Zukunftsträchtigkeit zusprechen und dann subventionieren, weil die neue Entwicklung nur so (nach Sahal) in Größenordnungen hineinwächst, die eine Entfaltung des technischen Fortschritts erlauben. — M. E.

Strukturpolitik ist mittelfristige Angebotspolitik. In den zitierten Grundsätzen zur sektoralen Strukturpolitik von 1968 hatte die Bundesregierung ein angebotspolitisches Konzept als Absichtserklärung vorgelegt: Strukturpolitik sollte Wachstums- und Antiinflationpolitik sein. Durch eine Steigerung der Arbeitsproduktivität sollten dann die zentralen Trends — abnehmendes Wirtschaftswachstum, zunehmendes Preisniveauwachstum — „positiv“ beeinflusst werden. Heute ist die Angebotspolitik zu einem Modebegriff geworden. Dieses gilt vor allem für die USA. Inzwischen standen in allen einschlägigen Massenjournalen (Newsweek, Time, Fortune etc.) Artikel über Ökonomen, die die Angebotspolitik als Antwort auf Schwächen Keynescher Nachfragepolitik empfehlen. In der Bundesrepublik Deutschland sind angebotspolitische Argumente vor allem durch den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgetragen worden<sup>40</sup>. Vorausgesetzt werden darf also eine gewisse Vertrautheit mit der Argumentation. Eine umfassende Konzeption der (globalen oder selektiven) Angebotspolitik enthält das Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel<sup>41</sup>. Reagiert wird auch hier auf Keynes. Er hatte bekanntlich der Angebotsseite keine große Bedeutung in seiner Analyse beigemessen. Später wurde unterstellt, daß alle Angebotsfaktoren — Innovationen, Investitionen, etc. — von der Nachfrage abhängen oder durch staatliche Nachfragemanipulationen positiv beeinflusst werden können. Die Inflation und neuere Forschungen haben diese Ansichten diskriminiert. Nach einer Periode technokratischer Makroerwägungen ist in unserer Disziplin ein neuer Fundamentalismus

---

ist Sahals Folgerung durch nichts bewiesen. Empirische Erfahrungen sprechen gegen sie. — Etwas anderes ist, ob man nicht den Patentschutz ausdehnen sollte. — Vgl. *Devendra Sahal*, *Technological Progress and Policy*, in: Devendra Sahal (ed.), *Research, Development, and Technological Innovation. Recent Perspectives on Management* (Lexington), Lexington, Massachusetts and Toronto 1980, S. 191 - 198.

<sup>40</sup> Viele verstehen den Rat in diesem Zusammenhang wohl absichtlich falsch, wenn sie ihm unterstellen, er meine, Angebotspolitik sei nur zurückhaltende Lohnpolitik.

<sup>41</sup> Aufgrund einer theoretischen Analyse, die in vielen Aspekten auf frühere Arbeiten von Streißler und vor allem das entsprechende Kommissionsgutachten — (*Erich Streißler, Lutz Beinsen, Stefan Schleicher und Hannes Suppanz*, Zur Relativierung der Geldwertstabilität (mit einer Stellungnahme von Kurt Rothschild), Schriftenreihe der Kommission, Bd. 100, Göttingen 1976 — zurückgriff, hat die Kommission ihr Gutachten angebotsorientiert aufgebaut. Vgl. zur Klärung einiger Streitfragen der Angebotspolitik, auf die hier nicht eingegangen werden kann, meine Beiträge: Preis- und Mengeneffekte in kurz- und langfristiger Analyse, in: *Kyklos*, Vol. 32, 1979, S. 162 - 197; und: Unternehmerische Entscheidungen vor dem Hintergrund von Wirtschaftswachstum und Strukturwandel, in: *Karl-Heinrich Oppenländer* (Hrsg.), *Unternehmerischer Handlungsspielraum in der aktuellen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Situation*, Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, Bd. 102, Berlin, München 1978, S. 222 - 245.

feststellbar. Manche denunzieren ihn als ein zurück zu Say<sup>42</sup>. Dieses ist zu simpel.

Fehlentwicklungen auf der Angebotsseite kann eine Nachfragepolitik des Staates auf die Dauer nicht überspielen. Die „neue Angebotspolitik“ zielt auf Politik — das unterscheidet sie von einem Zurück nach Say. Ich habe bereits mehrere Argumente angeführt, die zu Angebotsproblemen führen. Wie kann der Staat darauf reagieren? — Ich wiederhole: Sein wichtigster Beitrag ist die positive Anpassungspolitik. Zum Abschluß unserer letztjährigen Tagung in Mannheim bezog sich Herr von Weizsäcker auf die Theorien von Stigler und Peltzman, die auf die „Tyranny of Small Decisions“ hinausliefen. Hierauf habe ich bei der Anpassungspolitik Bezug genommen. — Was kann der Staat aber nun positiv tun? Bei der zukunftsbezogenen Betrachtung drehen sich diese Argumente um. Die „Benevolence of Small Decisions“ treibt den Strukturwandel voran<sup>43</sup>. Von der Logik her könnte man beide Fälle analog behandeln. Man kann es nicht wegen der fehlenden „Problemverarbeitungskapazität“ im staatlichen Sektor, oder: die verlierenden Minderheiten sind (ex post) betroffen und artikulieren sich — die potentiellen gewinnenden Minderheiten haben (ex ante) wohlfahrtsfördernde Absichten. Ob sie sich realisieren lassen, das ist eine andere Frage. Staatliche Instanzen wären töricht, wenn sie hier als Versicherer fungierten.

Ansatzpunkte für eine vorausschauende Angebotspolitik ergeben sich aus der praktizierten Sozialen Marktwirtschaft. Diese stellt einmal dem privaten Sektor keine vorausschaubaren Rahmenbedingungen für den Strukturwandel zur Verfügung. Zum anderen sind die Bedingungen für Forschung, Entwicklung und Investitionen nicht so günstig, wie sie in Modellen der reinen Marktwirtschaft beschrieben werden. Da aber Forschung, Entwicklung und Investitionen die notwendige Bedingung für die Zukunftssicherung sind, läuft Angebotspolitik auf die Förderung dieser Aktivitäten hinaus. Der Begriff Förderung beinhaltet dabei den Abbau von Hemmnissen. Offenkundig ist das angesprochene Gebiet so umfangreich, daß ich nur einige Anmerkungen machen kann. Aber es ist wichtig, die Angebotspolitik weit zu fassen,

---

<sup>42</sup> Ich bestreite nicht, daß in diesem Zusammenhang ideologische Argumente vorgetragen werden. Doch sind das Say- oder Keynes-Gesetz inzwischen tautologisiert worden: — Say: Ein marktgerechtes Angebot findet seine Nachfrage, sonst ist es nicht marktgerecht. — Keynes: Angebotspotentiale können durch die Nachfrage immer ausgenutzt werden. Hierauf kann bekanntlich keine Politik basieren. Vgl. zur Debatte die betreffende Polemik: *Michael K. Evans, The Bankruptcy of Keynesian Econometric Models, in: Challenge, Vol. 22, No. 6, 1980 (Jan./Febr.), S. 13 - 19.*

<sup>43</sup> Die wenigen Bereiche, die positive innovative Impulse geben, tun dieses mit erheblichen externen Effekten in den Makrobereich.

sonst reduziert man sie, um nur zwei Extrempositionen zu nennen, auf Lohnpolitik oder direkte Projektförderung.

Die wichtigste staatliche Aufgabe in der Zukunftssicherung besteht darin, daß er seinen eigenen Bereich mittelfristig plant. In vielen Politikbereichen — Forschung, Bildung etc. — schafft der Staat wichtige Voraussetzungen für die künftige Wirtschaftsstruktur. Hier kann er mehr für die Modernisierung der Volkswirtschaft tun, als wenn er direkt Unternehmergebüden übernimmt. Zudem ist es dringend notwendig — und zwar für das Klima für Innovationen und Investitionen —, wenn die Aufgabenabgrenzung zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor etwas entspannter erörtert würde.

Darüber hinaus kann der Staat auf eine vielfältige Weise private FuE-Anstrengungen und Investitionen fördern (oder nicht so stark belasten). Auf Grund der üblichen Subventionsargumente ist es sinnvoll, bei der Besteuerung zwischen FuE und Investitionen auf der einen Seite und dem privaten Konsum auf der anderen Seite zu differenzieren<sup>44</sup>. Nebenbei wäre auch zu fragen, ob die gegenwärtige Steuerstruktur (Verteilung auf direkte und indirekte Steuern) unter Angebotsgesichtspunkten optimal ist.

Bei der Subventionierung von Zukunftsaufgaben stellt sich die Frage, ob direkt (projektbezogen) oder indirekt vorgegangen werden soll. Ich habe mich bereits skeptisch gegenüber der direkten Förderung geäußert. Ich habe aber auch eingeräumt, daß sie in manchen Fällen unvermeidbar ist. Die Betonung der direkten Förderung durch das BMFT ist weniger ökonomisch erklärlich und auch wohl übertrieben. Sie beruht z. T. auf der Abneigung gegen die indirekte Förderung. Genau sie aber sollte unter wachstumstheoretischen Gesichtspunkten der Regelfall sein. Wir wissen, daß wir FuE und Investitionen für die neuen Strukturen brauchen. Wir wissen nicht welche. Diese müssen Unternehmen am Markt herausfinden<sup>45</sup>. Gegen die indirekte Förderung wird eingewendet: a) Gießkannenprinzip, b) Mitnahmeeffekte.

Gerade das Gießkannenprinzip ist, wo immer es möglich ist (aus Verteilungsgründen ist es nicht immer anwendbar), einer Sozialen

---

<sup>44</sup> Vgl. Kap. 2.1. Langfristige Investitionspolitik des Gutachtens der Kommission, S. 95 - 99.

<sup>45</sup> Gegen die individuelle Förderung wird eingewendet, sie sei unnötig, weil innovieren und investieren Unternehmensaufgaben seien. Diese brauche man nicht fördern. Abgesehen davon, daß die Förderung i. d. R. nur darin besteht, innovations- und investitionshemmende Belastungen zu reduzieren, läuft das Argument auf das reine Marktmodell hinaus. Über die Relevanz dieses Arguments habe ich bereits Ausführungen gemacht. An die indirekte Förderung schließe ich aus Zeitgründen immer die indirekte spezifische Förderung — S. 212 f. Gutachten der Kommission, S. 272 f. — mit ein.

Marktwirtschaft angemessen. So sind uns z. B. Kinder wichtiger geworden. Weil der Staat nicht sagen kann welche Kinder, wird das Gießkannenprinzip angewendet. Auf den Verwaltungsaufwand sei nur verwiesen. Mitnahmeeffekte sind bei staatlichen Förderungen unvermeidbar. Bei der direkten Förderung und indirekten Förderung wird „mitgenommen“<sup>46</sup>.

Besondere Aufmerksamkeiten verdienen kleine und mittlere Unternehmen in der zukunftsgerichteten Strukturpolitik. In diesem Zusammenhang ist in letzter Zeit einiges geschehen. Ich nenne nur einige Beispiele: FuE — speziell für kleine und mittlere Unternehmen, Vertragsforschung, Bereitstellung von Risikokapital etc.<sup>47</sup>. Doch möchte ich bei der Mittelstandspolitik vor Übertreibungen warnen: Noch vor Jahren sah man das Heil der Strukturpolitik (vor allem bei der direkten Projektförderung) bei den großen Unternehmen; jetzt ist der Trend „Small is beautiful“.

## 5. Schlußbemerkungen

Ich erwähnte eingangs, daß das Thema kaum noch kontrovers sei. Dieses wird offenkundig, wenn man die Einstellung der Tarifparteien zum Thema kurz beleuchtet. Die Gewerkschaften haben ursprünglich mehr mit der Strukturpolitik im Sinn gehabt. Sie lehnen aber nach Prüfung der entsprechenden Konzepte die Investitionslenkung ab<sup>48</sup>. Die Arbeitgeberverbände beginnen, sich mit der Strukturpolitik (vorsichtig) anzufreunden<sup>49</sup>. In der Wissenschaft wird mehr zur Sache gearbeitet. Vorwissenschaftliche Vorstellungen, daß z. B. bessere Strukturstatistiken, mehr Strukturforschung, bessere Strukturprognosen etc. Vorstufen für eine totale Planung seien, werden weniger vertreten. Es ist nicht meine Absicht, alte Wunden erneut aufzureißen. Doch sollten wir die Sünden in der Strukturpolitik der Vergangenheit auf anderen Gebieten nicht wiederholen: Informations- oder Prognosesysteme sind keine Planungsinstrumente schlechthin.

---

<sup>46</sup> Es ist schon seltsam, daß dieses Argument nur bei der indirekten Förderung vorgetragen wird. Weiterhin spricht man der direkten Förderung eine größere Effizienz zu (vgl. FN 38). Doch bleibt zu fragen, ob nicht viele Dinge, die direkt gefördert wurden, ohnehin gemacht worden wären. Und zur Effizienz nur ein Beispiel: Großcomputer wurden gefördert; bei Kleincomputern sind wir jetzt international wettbewerbsfähig. Aus der ökonomischen Theorie der Bürokratie ist leicht ableitbar, warum Bürokraten dazu neigen, das Unkontrollierbare zu reglementieren. Die Position wird einfach besser, wenn man Mittel zu vergeben hat.

<sup>47</sup> Vgl. zu den im Text genannten Instrumenten: *Bernhard Gahlen*, Investitionsförderung, S. 20 f.

<sup>48</sup> Obgleich sie selbstverständlich weitergehen als im Referat.

<sup>49</sup> Siehe die jüngsten Aktivitäten des BDI.

Es bleibt das Problem der Bürokratie. Ihr hat die Strukturdebatte des letzten Jahrzehnts gefallen. Bürokraten haben ein Interesse daran, daß sie weiter geht. Unter dem Deckmantel einer Dichotomie von Strukturpolitik und Marktwirtschaft intervenieren sie ohne Kontrolle. Der ehemalige Bundesminister für Wirtschaft, Friderichs, wußte, warum er in „Mut zum Markt“ hervorhob: „Sehr viel dringlicher scheint die Analyse und Erfolgskontrolle aller (nicht nur finanziellen) Aufwendungen für strukturpolitische Zwecke zu sein.“ Dieser Kontrolle hat sich die Administration immer wieder erfolgreich entzogen. Erst war der Arbeitskreis Automation das Alibi, dann die Kommission und heute die Strukturberichterstattung. Bleibt zu hoffen, daß demnächst eine institutionalisierte Strukturberichterstattung diese Kontrollfunktion übernimmt. Es ist nicht mehr nötig, diese Aspekte weiter auszuführen. In der Wissenschaft ist deutlich geworden, daß Strukturpolitik und -politik zu den innovativsten Bereichen gehört. Auf dieser Tagung haben wir dazu Beispiele erörtert<sup>50</sup>.

Mein Thema war „Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft“. Es war neutral formuliert. Meine Antwort lautet: Strukturpolitik wird wichtiger, damit Soziale Marktwirtschaft überleben kann. Als Ökonomen sollten wir es hier mit Friedrich v. Hayek halten. Er schreibt in der „Verfassung der Freiheit“: „Ein freies System schließt... nicht prinzipiell alle jene allgemeinen Regelungen der Wirtschaftspolitik aus, ..., denen jeder, der eine bestimmte Tätigkeit ausübt, genügen muß. Sie schließen im besonderen alle Regelungen bezüglich der Produktionstechnik ein. Wir befassen uns hier nicht mit der Frage, ob solche Regelungen klug sein werden... Sie werden gewöhnlich die Produktionskosten erhöhen oder, was auf dasselbe hinausläuft, die Gesamtproduktion verringern. Aber wenn diese Wirkung auf die Kosten voll in Rechnung gezogen wird und es immer noch für wichtig gehalten wird, diese Kosten einzugehen, um ein gegebenes Ziel zu erreichen, gibt es darüber nicht mehr viel zu sagen... die Eignung solcher Maßnahmen (muß) durch Vergleich der Gesamtkosten mit dem Gewinn beurteilt werden; sie kann nicht durch Berufung auf ein allgemeines Prinzip endgültig entschieden werden<sup>51</sup>.“

---

<sup>50</sup> Vgl. vor allem den Arbeitskreis 5/1.

<sup>51</sup> Ich gebe zu, daß mich Weidenbaum auf das Hayek-Zitat brachte (vgl. *Murray L. Weidenbaum*, *The High Cost of Government Regulation*, in: *Challenge*, Vol. 22, No. 5, 1979, S. 39). Zitate sind kein Beweis. Es geht auch nicht darum, daß Hayek eine undogmatische Einstellung zur Strukturpolitik hat. Er fordert, das Problem ökonomisch anzugehen. Darum ging es mir in diesem Referat. — Vgl. *Friedrich A. von Hayek*, *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen 1971, S. 290.