

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 150

Strukturwandel – eine politische Aufgabe

von Paul Klemmer

Verlag J.P. Bachem

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Viktoriastraße 76
4050 Mönchengladbach 1

Redaktion:
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

Nach einer Phase kontinuierlicher Beschäftigungsexpansion ging das Arbeitsplatzangebot in der Bundesrepublik Deutschland von 1970 bis 1986 um rd. 1,1 Mill. Erwerbsmöglichkeiten zurück. Diese Zahl bringt jedoch nur den Saldo äußerst divergierender Entwicklungsvorgänge in den verschiedenen Teilbereichen der deutschen Volkswirtschaft zum Ausdruck. So gab es Bereiche mit einem deutlichen Nettozuwachs an Arbeitsplätzen und solche mit beachtlichen Nettoverlusten.

I. Strukturanalysen als Informationsbasis

Um diese heterogenen Prozesse mit ihren Implikationen für den Arbeitsmarkt und die Beschäftigung besser herausarbeiten zu können, führt man sog. *Strukturanalysen* durch. Besonderer Beliebtheit erfreuen sich hierbei vor allem Aufgliederungsversuche in sektoraler, regionaler und betriebsgrößenbezogener Hinsicht. *Sektoren* fassen jene Produktaktivitäten zusammen, die weitgehend ähnliche Produkte herstellen, *Regionen* solche produzierenden Wirtschaftseinheiten, die aufgrund ihrer Standortpositionen einer Region – definiert als Zusammenfassung benachbarter Raumpunkte – zugeordnet werden können und *Betriebsgrößenkategorien* jene Betriebe (oder Unternehmen), die sich durch gleiche Größe – etwa definiert über die Beschäftigtenzahl je Betrieb – auszeichnen.

Zahlreiche Strukturanalysen liegen in der Zwischenzeit vor; unter ihnen dominieren solche sektoraler Art. Die *sektorale* Strukturberichterstattung der fünf großen Wirtschaftsforschungsinstitute nimmt hierbei einen besonderen Stellenwert ein¹⁾. Sie will u. a. Hemmnisse im marktbedingten Strukturwandel aufzeigen und auf jene Fälle aufmerksam machen, wo die unternehmerische Anpassungsflexibilität zur Bewältigung der Strukturprobleme angeblich nicht mehr ausreicht bzw. gehemmt wird. Sie wird damit zur Informationsbasis einer *Strukturpolitik*.

Letztere kann man als jenen Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik bezeichnen, der über eine direkte oder indirekte Beeinflussung der Wirtschaftsstruktur auf eine bessere Durchsetzung wirtschaftlicher Anliegen hinwirken möchte. Nach den klassischen „Grundsätzen zur Strukturpolitik“²⁾ dient die staatliche *Strukturpolitik*

- *wachstumspolitischen* Zielen, wenn sie Anpassungshemmnisse abbaut, die volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen transparent macht und Anreize zum Aufbau zukunftssträchtiger Bereiche gibt, sowie
- *sozialpolitischen* Überlegungen, wenn sie strukturelle Entwicklungstendenzen so beeinflusst (verzögert), daß unerwünschte soziale Nebeneffekte möglichst ausbleiben.

Grundsätzlich kommt der Strukturpolitik jedoch nur eine der marktwirtschaft-

lichen Lenkung nachgeordnete, ergänzende und korrigierende Funktion zu. Angesichts der eben skizzierten Aufteilung der produzierenden Wirtschaftseinheiten unterscheidet man insbesondere eine sektorale, regionale und betriebsgrößenbezogene Strukturpolitik.

II. Sektoraler Strukturwandel

Zu den *Hauptverlierern* des sektoralen Strukturwandels der letzten 15 Jahre gehören nach einhelliger Auffassung der an der Strukturberichterstattung beteiligten Forschungsinstitute die Land- und Forstwirtschaft, das Bauhauptgewerbe, das Textil- und Bekleidungs-gewerbe und neuerdings die Eisenschaffende Industrie, die Herstellung von Nahrungs- und Genußmitteln sowie viele Anbieter industrieller Vorprodukte bzw. von Verbrauchs- und Gebrauchsgütern. So verringerte sich die Zahl der Erwerbstätigen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft von 1979 bis 1986 um rd. 865 Tsd. Erwerbstätige, im Bauhauptgewerbe belief sich der Arbeitsplatzabbau im gleichen Zeitraum auf rd. 601 Tsd. Erwerbsmöglichkeiten. Zusammen mit dem Textil- und Bekleidungs-gewerbe kam es in diesen Bereichen zu einer Reduktion der Beschäftigung um rd. 2 Mio. Erwerbstätige. Dies bewirkte auch einen Rollenwandel hinsichtlich jener Sektoren, die insgesamt *positive* Beiträge zur Arbeitsmarktentwicklung zu bieten vermögen. So entfällt heute nur noch gut ein Viertel der sog. Wachstumssektoren auf den primären und sekundären Sektor. Das sind der übrige Bergbau (z. B. die inländische Erdöl- und Erdgasförderung), die wichtige Gruppe der Energieversorgungsunternehmen, die Verarbeitung von Kunststoffen, die Erzeugung von Zellstoff und Papier, die Herstellung von ADV-Geräten und von elektrotechnischen Erzeugnissen, die Fertigung von Automobilen und Flugzeugen sowie die Unternehmen des Straßen- und Luftverkehrs³).

Fast drei Viertel der Wachstumssektoren konzentrieren sich demgegenüber auf den Dienstleistungsbereich. So betont der neueste RWI-Bericht: „Zu den Gewinnern des Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt gehörten und gehören vor allem Bereiche, die mehr oder weniger kollektive Dienstleistungen bereitstellen, d. h. dem Staat und den Privaten Organisationen zuzurechnen sind oder in hohem Maße für diese tätig werden (Gesundheits-, Bildungswesen); auf diese Sektoren entfielen 60 vH der in den Jahren 1970 bis 1986 zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze“⁴). Das Wachstum der staatlich induzierten Dienstleistungen, wo allein die Gebietskörperschaften von 1970 bis 1986 fast 1,1 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze schufen, läßt aber neuerdings – insbesondere im Zeichen der Haushaltskonsolidierungsbemühungen – deutlich nach, so daß – vor allem wenn man den Tertiärisierungsprozeß des Sekundärbereichs berücksichtigt – die produktions- oder unternehmensorientierten

Dienstleistungen arbeitsmarktmäßig immer stärker in den Vordergrund treten. Dazu gehören Arbeitsplätze im Bereich von Forschung, Entwicklung, Werbung, Finanzierung, Transport, Information, Management, Organisation usw. Fragt man nach den Ursachen für den beachtlichen Abbau der Arbeitsplätze in der gesamten Volkswirtschaft, darf man *nicht* auf den Strukturwandel verweisen. Dieser ist vielmehr eine selbstverständliche, wenn nicht sogar notwendige Begleiterscheinung des wirtschaftlichen Wachstums. Die Ursachen der strukturellen Änderungen sind hierbei sowohl auf der Nachfrage- wie auch auf der Angebotsseite zu suchen. So steigt die Nachfrage nach Gütern bei steigendem Einkommen je Einwohner unterschiedlich und kann bei einzelnen Produkten (z. B. Grundnahrungsmittel) je Kopf sogar sinken. Die Erschöpfung bestimmter Ressourcen (z. B. von Energieträgern) läßt die Preise dieser Einsatzfaktoren im Vergleich zu anderen Stoffen überproportional ansteigen, was – insbesondere bei begrenzten Überwälzungsmöglichkeiten der hierdurch entstehenden zusätzlichen Kosten in die Endverbraucherpreise – Anpassungsprozesse im Produktionsbereich (Rationalisierungs- und Substitutionseffekte) auslöst. Hinzu tritt ein technischer Wandel, der sich als Produkt- und Verfahrensinnovationen bemerkbar macht. Vor allem die Produktionsinnovationen lösen Langzeitwellen einer technologisch-wirtschaftlichen Entwicklung aus, die sich über Zeiträume von 45 bis 60 Jahren (Kontradieffsche Wellen) erstrecken, wobei angenommen wird, daß sich die Bundesrepublik möglicherweise gegenwärtig in der Übergangsphase zum 5. Kontradieffschen Zyklus befindet. Man kann die derzeitige Arbeitslosigkeit aber auch *nicht* mit der demographisch bedingt steigenden Nachfrage nach Erwerbsmöglichkeiten erklären. Zwar stieg das Arbeitskräfteangebot im Zeitraum von 1980 bis 1986 immer noch um rd. 800.000 auf 28 Mill. Erwerbspersonen an, aber auch dies hätte kein Anlaß für eine wachsende Arbeitslosigkeit sein dürfen. Müßte doch eigentlich unterstellt werden, daß die Wirtschaft – sieht man einmal von temporären Friktionen ab – ein steigendes Arbeitskräfteangebot grundsätzlich zu integrieren vermag.

Warum unterblieb dies? Entgegen manch vordergründiger Betrachtung war es auch *nicht* ein zu rascher sektoraler Strukturwandel. Vielmehr kommt die Mehrheit der Strukturberichte heute zu dem äußerst wichtigen Ergebnis, daß sich der (sektorale) Strukturwandel in den letzten 16 Jahren *ständig verlangsamte*. Hierbei war es auch nicht ein Anstieg der Nettofreisetzungen, der Sorge bereitet, auffallend ist vielmehr die deutliche und kontinuierliche Abnahme der Nettozugänge. Damit bestätigt sich die bereits früher vorgetragene Vermutung, daß die „Strukturprobleme seit 1973 nicht durch eine Zunahme der Zahl der Krisenbranchen, sondern durch die unzureichende Wahrnehmung von Expansionschancen entstanden sind“⁵).

Warum blieben die erhofften und erwünschten kompensatorischen Prozesse aus? Waren es zu hohe Lohnkosten, Wettbewerbsdefizite oder Sättigungser-

scheinungen bei der Nachfrage? Die Antworten der Institute auf diese Fragen sind nicht einheitlich. Folgt man dem Kieler und Hamburger Institut – und dessen Thesen erscheinen hier besonders überzeugend – so müssen die Ursachen für diesen unbefriedigenden Strukturwandel vor allem in *strukturellen Anpassungshemmnissen* und *Inflexibilitäten* gesehen werden. Wie gleich noch näher zu belegen ist, trifft hierbei auch die sektorale Struktur ein beachtliches Maß an Schuld. Wirkte sie in ihrer Ausgestaltung doch eher *strukturkonservierend* als beschleunigend.

III. Regionaler Strukturwandel

Im Vergleich zur sektoralen Strukturkomponente ist der *regionale* Strukturwandel bis jetzt weniger gut durchleuchtet worden. Trotzdem lassen sich aber auch hier gewisse Aussagen machen, die sich hinsichtlich der Implikationen und Ursachen in beachtlichem Maße mit den Ergebnissen der sektoralen Strukturanalyse decken.

1. Strukturkomponenten in der Phase des Wiederaufbaus

Danach ist die gegenwärtige Raumstruktur in starkem Maße das Ergebnis privatwirtschaftlicher und öffentlicher Standort- und Investitionsentscheidungen. In hochentwickelten Gesellschaften wie der Bundesrepublik Deutschland kam hierbei der *historischen Komponente*, das sind die Investitionsentscheidungen in den vorausgegangenen Zeiten, eine große Bedeutung zu. So orientierte sich der überwiegende Teil der Investitionstätigkeit der ersten Nachkriegszeit trotz teilweise beachtlich zerstörter Infrastruktur vor allem an der überkommenen Siedlungs- und Infrastruktur. Die ersten Anstrengungen zum Wiederaufbau der deutschen Volkswirtschaft lasteten hierbei zunächst auf den Schultern der Kommunen und unteren Gebietskörperschaften, die sich recht schnell nach Kriegsende um die Restaurierung der bereits vorhandenen Infrastruktur bemühten. Hinzu kam ein hoher Bedarf an Kohle und Stahl, der den raschen Wiederaufbau der traditionellen Montanreviere begünstigte. Recht schnell wurde darum der gewaltige Strom der aus den ehemaligen Ostgebieten vertriebenen Menschen bzw. Flüchtlinge, der zunächst in den ländlichen Raum geflossen war, in die als erste wieder expandierenden Verdichtungsgebiete umgelenkt. Dort gründeten auch viele der aus den Ostgebieten stammenden Unternehmer neue Betriebe und legten das Fundament für sich selbst tragende Produktlebenszyklen. Teilweise profitierten hiervon auch ländliche Regionen Süddeutschlands.

Eine engpaßorientierte Infrastruktur- und Wohnungsbaupolitik folgte diesem Entwicklungstrend und trug damit ebenfalls in starkem Maße zur *Zementie-*

zung der überkommenen Raumstruktur bei. Nur das Zonenrandgebiet wurde von der Teilung Deutschlands negativ betroffen, vielfach von seinen traditionellen Einzugsbereichen und Absatzgebieten getrennt und konnte darum aus der häufig west-ost-ausgerichteten Verkehrsinfrastruktur wenig Nutzen ziehen. Als Ergebnis dieses raumstrukturellen Restaurierungsprozesses der ersten fünfzehn Nachkriegsjahre ergab sich ein räumlicher Entwicklungsprozeß, der vor allem die *dünn besiedelten* und *peripher gelegenen ländlichen Räume* sowie *weite Teile des Zonenrandbereiches* vom wirtschaftlichen Aufschwung der Bundesrepublik abkoppelte.

2. Neue Disparitäten

Ende der fünfziger Jahre und Anfang der sechziger Jahre kam es zu wichtigen gesamtwirtschaftlichen Datenänderungen. So traten mit Erreichen der Vollbeschäftigung vor allem in den Verdichtungsgebieten Engpässe im Arbeitsmarkt auf. Diese, die in den Ballungskernen steigenden Bodenpreise sowie ein bestehendes räumliches Stadt-Land-Lohn-Gefälle bewirkten eine zunehmende räumliche Umorientierung privatwirtschaftlicher Investitionsentscheidungen zugunsten des weiteren Umlandbereichs der großen Verdichtungsgebiete bzw. zum Vorteil der ländlichen Regionen mit günstiger Lage und guter zentralörtlicher Versorgung. Verstärkt wurde dieser räumliche Umverteilungstrend durch eine wachsende Bedeutung des Straßenverkehrs, die die standortprägende Kraft der Eisenbahn schwächte und die Fläche aufschloß. Hinzu kamen sinkende reale Energiepreise, die vor allem auf das Vordringen des Mineralöls zurückzuführen waren und zu einem Abbau des traditionellen räumlichen Energiepreisgefälles zum Vorteil *süddeutscher* Regionen führten. Außerdem erfolgte eine Umorientierung der staatlichen Infrastrukturpolitik, die sich nun stärker auf das räumliche Ausgleichsanliegen bzw. die verkehrsinfrastrukturelle Erschließung des ländlichen Raums konzentrierte. Teilweise wurde dieser räumliche Umverteilungsprozeß aber durch die Zuwanderung von Gastarbeitern, die vor allem die Arbeitsmarktengpässe in den Verdichtungsgebieten minderten, gebremst. Mit der Ende der fünfziger Jahre einsetzenden Kohlenkrise wurde aber die bis dahin führende Rolle der Montangebiete abgelöst. Der jetzt stark expandierende Export bevorteilte vor allem die Automobilregionen sowie die Maschinenbaugebiete Süddeutschlands. Die ersten Anzeichen eines – gemessen an den Wachstumsraten – sich auftuenden *Süd-Nord-Gefälles* wurden sichtbar. Dies machte sich zunächst vor allem in einer verstärkten Abwanderung von Erwerbspersonen aus den altindustriellen Verdichtungsgebieten bemerkbar.

Die mit der Freigabe der Wechselkurse (1973) verbundenen Aufwertungseffekte lösten zahlreiche Nachfrageverschiebungen und sektorale Struktureffekte aus. Sie betrafen zunächst Sektoren (z. B. Textilindustrie und Beklei-

dungsgewerbe), die vor allem im ländlichen Raum beheimatet sind. Dies führte in vielen ländlich geprägten Regionen (z. B. westliches Münsterland) zu beachtlichen Arbeitsplatzverlusten. Hinzu trat im Gefolge der neueren „Energiekrise“ (1979) ein gravierender Wandel der Außen-Nachfrage. Bedingt durch die wachsende Zahlungsunfähigkeit der Schuldnerländer, den weltweiten Konjunkturreinbruch und das Vordringen neuer Konkurrenten (etwa Japan und die Schwellenländer) kam es insbesondere bei den Eisen- und Stahlprodukten, dem Groß-Anlagenbau und den arbeitsintensiven Massenprodukten zu einem säkularen Nachfrageeinbruch, der auch *altindustrielle* Verdichtungsgebiete empfindlich traf.

Ein *neues räumliches Disparitätenmuster* wurde sichtbar. Neben die *klassischen Problemgebiete ländlicher Prägung* – dies sind vor allem die Arbeitsmarktregionen Niederbayerns, des Bayerischen Waldes, der Oberpfalz, des Emslandes, der westlichen Eifel sowie Teile der Zonenrandgebiete (etwa Lüchow-Danenberg) –, die in der Nachkriegszeit fast immer durch überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit und Abwanderungstendenzen der deutschen Wohnbevölkerung geprägt und darum auch Objekte der regionalen Wirtschaftsförderung waren, traten ab Mitte der siebziger Jahre verstärkt die *Schiffbaustandorte* an der Küste (Werftenregionen) und die *Montanreviere*. Dieses neue Disparitätenmuster wurde gleichzeitig von einem *tendenziellen Süd-Nord-Gefälle* überlagert. Zumindest befinden sich die meisten Arbeitsmarktregionen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosenquote bzw. stagnierender oder überdurchschnittlich stark schrumpfender Arbeitsplatzentwicklung heute nördlich der Mainlinie. Dieses Süd-Nord-Gefälle machte sich nicht nur bei den Verdichtungsgebieten bemerkbar, sondern trifft heute auch für weite Teile des ländlichen Raumes zu und kann nicht allein mit siedlungsstrukturellen Defiziten erklärt werden.

Analog zur sektoralen Komponente gilt auch in räumlicher Hinsicht, daß das Hauptproblem nicht in einem zu schnellen, sondern eher in einem zu langsamen Strukturwandel besteht. Dies trifft vor allem für die meisten altindustriellen Problemgebiete zu, nur daß dort aber im Unterschied zur gesamtwirtschaftlichen Sicht die Nettofreisetzungen noch tendenziell zunehmen. Leicht zunehmende Nettozugänge findet man demgegenüber bevorzugt in den ländlichen Gebieten Süddeutschlands.

IV. Ansatzpunkte der Strukturpolitik

Der staatlichen Strukturpolitik stehen, und zwar insbesondere im Bereich der sektoralen Wirtschaftspolitik, mehrere Möglichkeiten zur gezielten Intervention zugunsten bestimmter Bereiche zur Verfügung. Man unterscheidet insbesondere zwischen den Möglichkeiten

- der staatlichen Eigenproduktion inkl. der selektiven Nachfragepolitik,
- der Setzung fiskalischer Anreize bzw. Sanktionen sowie
- der Marktregulierungsmaßnahmen.

1. Der Staat als Wirtschaftsfaktor

Klassische Bereiche, in denen der Staat schon immer selbst *produzierend* tätig war und über diese *Eigenproduktion* auf die Struktur des volkswirtschaftlichen Wertschöpfungsprozesses einwirkte, sind das Bildungs- und Gesundheitswesen, die Ver- und Entsorgung sowie die Kinder-, Ledigen- und Altenheime. Die Kostenexplosion in vielen dieser Aktivitätsfelder hat die Privatisierungsdiskussion neu belebt. Hinzu treten die *öffentlichen* Unternehmen, in denen der Staat aus sog. „wichtigem öffentlichem Interesse“ am Eigentum beteiligt ist oder dieses voll in seiner Hand hält. Gemessen an ihrer Arbeitsmarktbedeutung sind diese öffentlichen Unternehmen nicht zu unterschätzen, finden doch immerhin rd. 1,8 Mio. Beschäftigte dort ihren Arbeitsplatz⁶). Im Vordergrund stehen die Energie- und Wasserversorgung, der Verkehr (z. B. Bundesbahn, Bundespost, Lufthansa usw.) sowie der Bankenbereich (Sparkassen in kommunaler Trägerschaft, Landesbanken usw.).

Unübersehbar ist schließlich auch die Tatsache, daß bestimmte Branchen eindeutig von der *staatlichen Nachfrage* (inkl. Nachfrage von Bundesbahn und Bundespost) abhängen und sich hierbei im Zeitablauf recht stabile Nachfragekonstellationen aufbauten, die fast einer Eigenkapitalbeteiligung gleichkommen. Dies gilt vor allem für das Gesundheitswesen, die privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter, das Baugewerbe, den Luft- und Raumfahrzeugbau, die Feinmechanik und Optik, den Schiffbau und die Herstellung von ADV-Waren, wo der Anteil der staatlichen Nachfrage am sektorspezifischen Produktionswert in vielen Fällen zwischen 20 vH und 80 vH liegt. Das RWI gelangt angesichts dieser Zusammenhänge zu dem Ergebnis, daß durch diese Form der staatlichen Regulierung die Art der Leistungszuteilung außerhalb von Märkten erweitert, die Durchsetzung von Preisforderungen erleichtert und der Rationalisierungsdruck doch entscheidend gemildert wurde⁷).

2. Subventionen

In besonderer Weise bedient sich die staatliche Strukturpolitik aber der selektiven Setzung *fiskalischer Anreize* (bzw. Sanktionen). Dies geschieht in der Regel über monetäre Zuwendungen oder Einnahmeverzichte (z. B. Steuervergünstigungen) zugunsten bestimmter produzierender Wirtschaftseinheiten oder gesellschaftlicher Gruppen. In Abhängigkeit von den Abgrenzungskriterien gibt es unterschiedliche Angaben zur Größenordnung dieser *Subventionen*. So gelangte der letzte Subventionsbericht der Bundesregierung inkl. der

Hilfen der Länder, Gemeinden, des ERP-Sondervermögens und der Europäischen Gemeinschaften für 1984 zu einem Subventionsvolumen von knapp 75 Mrd. DM, die Strukturberichte des Kieler Instituts für Weltwirtschaft sowie das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler ermittelten in ihren Schätzungen hingegen Größenordnungen bis zu 120 Mrd. DM⁸). Aufgrund des Fortbestehens von Regelungen (etwa der Kokskohlenbeihilfe, deren Höhe vom Dollar-Kurs abhängig ist), die automatisch zu Mehrausgaben führen, kam es hierbei in den letzten Jahren statt zu dem beabsichtigten Abbau zu einem weiteren Anstieg der effektiv gewährten Subventionen. Was die Datenbasis betrifft, wird beklagt, daß die bei den Subventionen mittlerweile erreichten Größenordnungen „in einem provozierenden Kontrast zu der geringen Transparenz der Subventionskriterien und der mangelnden Effizienzprüfung in Hinblick auf die angestrebten Ziele“⁹) stehen.

Kennzeichnend für die in der Bundesrepublik Deutschland den produzierenden Wirtschaftseinheiten gewährten Subventionen ist die *hohe sektorale Konzentration* der Mittel. So vereinten gemäß den Berechnungen des Instituts für Weltwirtschaft bereits Anfang der achtziger Jahre 32 von insgesamt 52 Wirtschaftsbereichen rd. 80 vH dieser Subventionen auf sich, obwohl sie nur zu einem Anteil von weniger als 50 vH zur Wertschöpfung beitrugen¹⁰). Besondere Bedeutung kam hierbei der Deutschen Bundesbahn (1986: rd. 13,5 Mrd. DM), der Landwirtschaft (inkl. Forstwirtschaft u. Fischerei 1986: rd. 15 Mrd. DM) und dem Kohlenbergbau (1986: noch rd. 5,8 Mrd. DM) zu. Auf diese drei Bereiche entfielen schon 1982 mehr als die Hälfte der produktionsorientierten Subventionen.

Um den sektoralen Stellenwert der finanziellen Vergünstigungen noch besser herauszuarbeiten, kann man die Subventionen auf die jeweilige sektorale Bruttowertschöpfung beziehen. Danach bestand die Bruttowertschöpfung der Deutschen Bundesbahn bereits im Jahre 1982 zu knapp zwei Drittel aus Subventionen, bei der Landwirtschaft und dem Kohlenbergbau betragen die entsprechenden Anteilswerte damals noch rd. ein Drittel, sind in der Zwischenzeit aber auf über 40 vH gestiegen¹¹). Einen besonderen Anstieg der Subventionen verzeichneten in den letzten Jahren die Eisenschaffende Industrie, der Schiffbau sowie der deutsche Steinkohlenbergbau. In dem letzteren stieg das Subventionsvolumen z. B. von rd. 4,6 Mrd. DM (1982) auf rd. 10 Mrd. DM (1987) an, was – bezogen auf den Arbeitsplatz – in diesem Wirtschaftszweig bereits mehr als 52 Tsd. DM ausmacht.

Bei den Legitimierungsversuchen der Subventionen spielen in Einzelfällen (etwa Forschung und Entwicklung sowie Umweltschutz) zwar auch wachstumspolitische Überlegungen eine Rolle, mehrheitlich dominieren jedoch die *sozialpolitischen* Begründungen. Es sind demzufolge vor allem Branchen mit relativ niedrigen oder negativen Wachstumsraten und hohen Arbeitskräfte-freisetzungen (z. B. Landwirtschaft, Bergbau, Schiffbau, Schifffahrt), die

zwecks Verlangsamung ihres Anpassungsprozesses staatliche Subventionen empfangen, wobei – international gesehen – in den betroffenen Branchen sogar von einem verstärkten Subventionswettbewerb gesprochen werden kann, der zunehmend auch auf die Forschungsförderung sowie die Unterstützung der Luft- und Raumfahrt übergreift. Die neueren Strukturberichte sind sich darin einig, daß die bisherige Subventionspolitik darum durch einen hohen Anteil strukturkonservierender Elemente geprägt wird. Dies erschwert in der Praxis den Subventionsabbau, da jede Subventionsreduktion im Unternehmensbereich fast zwangsläufig zu einer Verschärfung sektoraler und regionaler Freisetzen von Arbeitskräften führen muß.

3. Politik der Marktregulierung

Unter strukturpolitischen Überlegungen kommt schließlich der *staatlichen Regulierung privater Märkte* ein hoher Stellenwert zu. Es handelt sich hier um „die klassische Interventionstriade aus Marktzugangsbeschränkungen, Kapazitätskontrollen und regulierten Preisen“¹²⁾.

Staatliche *Marktzugangsbeschränkungen* schirmen Produzenten gegen Konkurrenten ab. Gegenüber den Konkurrenten aus dem Ausland kann dies über tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse geschehen. Im Inland greift man zur Erschwerung des Marktzutritts bevorzugt auf personenbezogene Eignungs- und Bedarfsprüfungen (etwa im Handwerks-, Verkehrs- und Gesundheitsbereich), bereichsbezogene Erlaubnis- und Genehmigungspflichten (z. B. in der Landwirtschaft sowie in der Elektrizitätserzeugung und -verteilung) bzw. restriktive Qualitätsanforderungen an die Produkte (etwa im Bereich der Chemie) zurück. Kombiniert werden derartige Maßnahmen häufig mit *Mengenregulierungen*, die etwa den Abbau „überschüssiger“ Kapazitäten finanziell begünstigen (z. B. Abwrack- oder Abschlichtprämien bzw. die Gewährung einer Milchrente) oder die staatliche Vorgabe von Produktionsquoten (so etwa im Stahlbereich bzw. im Milchmarkt) betreffen. Derartige Maßnahmen reduzieren im geschützten Bereich in der Regel den Wettbewerb und führen darum vorwiegend zu Marktpreisen, die *über* jenem Niveau liegen, welches sich bei Fortfall der Beschränkungen und Regulierungen ergeben würde. Sie stellen darum eine Art indirekte Subventionierung von Unternehmen über überhöhte Preise dar, wobei die Kosten dieser Maßnahmen von den Abnehmern zu tragen sind.

Folgt man den Untersuchungsergebnissen des RWI, so bestehen – läßt man einmal den staatlichen Sektor selbst außer Acht – die effektivsten und umfassendsten Zugangssperren und Mengenregulierungen in der Energiewirtschaft, in den Verkehrssektoren, bei den Kreditinstituten und Versicherungen, in der Land- und Forstwirtschaft, in der Eisen- und Stahlindustrie sowie im Bereich der Sonstigen Dienstleistungen¹³⁾. Begünstigt wurde durch diese Form der

Branchenprotektion zwar die Beschäftigungsentwicklung, die Produktivitätsentwicklung blieb aber mehrheitlich hinter jener anderer Bereiche zurück. Einen besonderen Stellenwert unter den strukturpolitischen Maßnahmen nehmen die *staatlichen Preisregulierungen* ein. Dazu gehören jene Preise, die vom Staat vorgeschrieben, kontrolliert oder explizit beeinflußt werden. Typische Beispiele sind die sog. Marktordnungen für den überwiegenden Teil der landwirtschaftlichen Produkte, in denen der Staat über ein verwirrendes System von Richt-, Orientierungs-, Grund- und Interventionspreisen die Preisentwicklung beeinflußt, wobei fast alle Maßnahmen (etwa über Interventionskäufe) auf die Durchsetzung von Mindestpreisen hinauslaufen. Diese liegen durchwegs *oberhalb* jenes Niveaus, das sich ohne derartige Preisregulierungsmaßnahmen einstellen würde. Ähnliche Preisregulierungen (genehmigungspflichtige Fest-, Höchst- oder Mindestpreise) findet man auch im Verkehrsbereich, wo sie vor allem dem Zwecke dienen, die Bundesbahn über eine Bremsung des Preiswettbewerbs durch andere Verkehrsträger zu schützen. Hinzu treten die vielfältigen Gebühren- und Honorarfestsetzungen im Gesundheitsbereich, bei den Architekten- und Ingenieurleistungen, der Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung, den Schornsteinfegern usw.

Läßt man einmal den Staat und die privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter außer Acht, spielen diese preisstützenden Regulierungseffekte vor allem im Verkehrsbereich, der Land- und Forstwirtschaft, der Elektrizitätswirtschaft, dem Bergbau, der Eisen- und Stahlerzeugung sowie im Dienstleistungsbereich (freie Berufe) eine wichtige Rolle¹⁴). Das Ausmaß der Preisregulierungen hat seit Anfang der siebziger Jahre deutlich zugenommen und bekommt zunehmend den Charakter einer indirekten Subventionierung von Sektoren, die von strukturellen Anpassungsprozessen (z. B. Landwirtschaft und Eisen- und Stahlerzeugung) besonders hart betroffen werden.

V. Begründung strukturpolitischer Interventionen

Es gibt zahlreiche Argumente, mit denen üblicherweise diese Interventionen des Staates zugunsten bestimmter Teilbereiche der Wirtschaft (etwa Sektoren, Regionen oder Betriebsgrößenkategorien) begründet werden. Man unterscheidet Begründungen,

- die auf spezifische gesellschaftspolitische Ziele verweisen, und solche,
- die auf ein angebliches Marktversagen Bezug nehmen.

Im erstgenannten Fall geht man von einem weit definierten gesellschaftspolitischen Zielhintergrund aus und betont, daß der marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismus zwar in hohem Maße wirtschaftliches Wachstum und einen effizienten Faktoreinsatz zu garantieren vermag, dafür aber andere Anliegen vernachlässige. Insbesondere beklagt man die mangelnde Berück-

sichtigung verteilungs- und sicherungspolitischer Interessen. Verteilungspolitische Gesichtspunkte rücken z. B. in den Vordergrund, wenn man den Erwerbstätigen eines Sektors (etwa den Landwirten) eine angemessene Beteiligung an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung zusichern will oder sich für einen räumlichen Disparitätenabbau ausspricht. Sozialpolitische Überlegungen werden betont, wenn man den schmerzhaften Anpassungsprozeß (Kapazitätsabbau) von Sektoren und Regionen bewußt verlangsamt, um Zeit für Gegenmaßnahmen zu gewinnen oder die sozialen Folgen zu mindern bzw. zeitlich zu strecken. Sicherungspolitische Aspekte spielen eine Rolle, wenn man – um der Gefahr der einseitigen (Rohstoff-)Abhängigkeit oder der Erpressung durch bestimmte Handelspartner zu entgehen – wider engere Effizienzüberlegungen für die Aufrechterhaltung einer bestimmten Produktion (etwa einer bestimmten Steinkohlenförderung) eintritt. Da es sich hier bevorzugt um eher außerökonomische Ziele handelt, spricht man auch gerne von einer *außerökonomischen Begründung* der Regulierungspolitik.

Hinzu treten jene Begründungsversuche, die auf ein angebliches *Marktversagen* Bezug nehmen. So glaubt man vielfach den Nachweis erbringen zu können, daß angesichts gewisser „Besonderheiten“ von Einzelmärkten dort die Lenkungsfunktion der Marktpreise nicht voll zur Geltung komme. Dies wäre etwa der Fall, wenn beachtliche externe Effekte auftreten, d. h. nicht alle gesellschaftlichen „Nutzen“ (etwa die landschaftspflegerischen Beiträge der Landwirte) und „Kosten“ bestimmter Produktionsaktivitäten (etwa Umweltbelastungen) in die einzelwirtschaftliche Kalkulation eingehen und demzufolge in der Preisbildung unberücksichtigt bleiben. Probleme können auch entstehen, wenn hohe Eintritts- und Austrittsbarrieren (etwa in Form hoher Kapitalintensität der Produktion) in bestimmten Märkten Monopolpositionen schaffen oder eine ruinöse Konkurrenz induzieren bzw. eine hohe Preisreagibilität in einzelnen Märkten kurzfristig die Signalfunktion von Marktpreisen außer Kraft setzt.

Die wissenschaftliche Diskussion um das Gewicht und den Stellenwert solcher Ursachen des Marktversagens ist zwar noch nicht abgeschlossen, mehrheitlich – insbesondere im Rahmen der Strukturberichterstattung – schält sich jedoch die Auffassung heraus, daß nur in äußerst seltenen Fällen von einem echten Versagen der marktwirtschaftlichen Steuerungskräfte gesprochen werden kann. Insofern greifen die meisten Legitimierungsversuche strukturpolitischer Interventionen heute auf die außerökonomische Begründung, insbesondere auf sozial-, sicherungs- und ausgleichspolitische Überlegungen zurück. Besonderer Beliebtheit erfreut sich hierbei eine extensive Auslegung der Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes.

VI. Kosten der Strukturpolitik

Unverkennbar ist gegenwärtig eine wachsende Skepsis gegenüber den Möglichkeiten einer Strukturpolitik. Dies verbindet sich vor allem mit den Schlagworten von den sog. Regulierungskosten bzw. den „Kosten“ der Strukturpolitik. Immer deutlicher wird nämlich, daß selektive Interventionen des Staates mit Nachteilen erkaufte werden müssen, deren Bedeutung man bisher häufig unterschätzte. Dies betrifft vor allem die nicht zu leugnenden Effizienzverluste, die unerwünschten Verteilungseffekte, den unverkennbaren Trend zur Irreversibilität bestimmter Maßnahmen und die insgesamt steigenden Interventionskosten selbst.

So zeigt die Ausgestaltung der praktischen Strukturpolitik, daß es in jenen Bereichen, in denen der Staat regulierend eingreift, zumeist zu Preisverzerrungen kommt, bei denen die induzierten Preise in der Regel über jenem Niveau liegen, welches sich ohne staatliche Interventionen eingespielt hätte. Zwangsläufig führt dies zur Erhaltung von Grenzanbietern, zur Konservierung von Überkapazitäten und möglicherweise zu einer zu hohen Kapitalintensität der Produktion. Der zunehmende Erhaltungscharakter der Subventionspolitik bremst den notwendigen Strukturwandel, mindert in den abgeschirmten Bereichen (etwa bei den Gebietsmonopolen der Versorgungswirtschaft) die Kostendisziplin, fördert einen Attentismus, der sich jede Anpassungsmaßnahme honorieren läßt, und senkt den Wettbewerbsdruck. Dies alles spricht für *Effizienzverluste*.

Daneben konnte die sektorale Strukturberichterstattung auch deutlich machen, daß staatliche Interventionen nicht nur unter Effizienzgesichtspunkten, „sondern auch unter sozial- oder gesellschaftspolitischen Aspekten in vielen Fällen fragwürdig sind, da sie Wirkungen und Nebenwirkungen ausgelöst haben, die den erklärten Zielen widersprechen“¹⁵). Dies gilt insbesondere für die *unerwünschten Verteilungseffekte*. Treffen doch die Preisüberhöhungen (etwa wichtiger Grundnahrungsmittel) die unteren Einkommensschichten und belasten die künstlich hinausgezögerten Strukturanpassungen vor allem die künftigen Generationen, da der strukturelle Sanierungsbedarf im Zeitablauf in der Regel nicht ab-, sondern zunimmt. Nicht auszuschließen sind daneben gewinnsteigernde Mitnahmeeffekte, die jene Unternehmen begünstigen, die auch ohne finanzielle Anreize die notwendigen Anpassungsmaßnahmen durchgeführt hätten.

Strukturpolitische Interventionen verlangen in der Regel den Auf- und Ausbau von Spezialbürokratien. Müssen doch „Töpfe“ verwaltet, Anträge entworfen, bearbeitet und die „richtige“ Mittelverwendung überprüft werden. Unternehmer gewöhnen sich an den Schutz, den sie hinter staatlich aufgebauten Marktzutrittsbarrieren erfahren, bzw. an steuerliche Vergünstigungen, die sie in Anspruch nehmen können. Fast zwangsläufig ergibt sich darum im Zeit-

ablauf zwischen den Bürokraten, den Unternehmern sowie den Gewerkschaften, deren Mitglieder einkommens- und arbeitsplatzmäßig ebenfalls begünstigt werden, eine Interessenverfälschung, die einmal begonnene Maßnahmen zu expandierenden Dauereinrichtungen werden läßt. Verstärkt wird dieser Zug zur Irreversibilität durch Folgebürokratien bei den Verbänden, Kammern, Banken und Einrichtungen der Wirtschaftsförderung. Hier tummeln sich Spezialisten, die sich laufend über die immer komplizierter werdenden Förderkriterien und -bedingungen informieren und deren Arbeitsplätze bzw. gesellschaftliche Anerkennung letztlich von den regulierenden Interventionen des Staates abhängig sind. Auch sie werden darum zumeist für die Beibehaltung der Strukturpolitik plädieren, hierfür vielfältige Argumente vortragen und den *Trend zur Irreversibilität* verstärken. Ähnlich votieren Forschungseinrichtungen, die von der „wissenschaftlichen Untermauerung“ der Strukturpolitik leben.

Indirekt ergibt sich hieraus fast zwangsläufig auch eine Tendenz zu *steigenden Regulierungskosten*. So hat die bürokratiethoretische Literatur¹⁶⁾ z. B. darauf aufmerksam gemacht, daß Bürokratien eine hohe Präferenz für formalisierte Verfahren haben, da Verfahrensfehler den einzelnen Beamten zumeist höher angelastet werden als formgerechte Fehlentscheidungen. Bürokratien werden sich darum bevorzugt durch formalisierte Verfahren und die Kollektivierung von Entscheidungen (Einbindung möglichst vieler Amtsleiter in die Beschlussfassung) zu schützen versuchen. Dies mindert jedoch die Entscheidungsfreudigkeit und führt zumeist auch zu zeitlichen Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anträgen. Großbetriebe, die über Hausjuristen verfügen, gute Beziehungen zu Genehmigungs- und Förderbehörden pflegen und das Argument der „1000 gefährdeten Arbeitsplätze“ in die Waagschale zu werfen vermögen, erfahren hierbei häufig eine bevorzugte Behandlung. Staatliche Interventionen werden demzufolge immer komplexer, zeitaufwendiger und selektiver. Durch den Aufbau und Ausbau der notwendigen Folgebürokratien bei der privaten Wirtschaft werden dem Wirtschaftsprozess daneben Mittel entzogen, die an anderer Stelle möglicherweise höhere Wachstumseffekte (Opportunitätskosten) ausgelöst hätten. Dies ist das Schreckbild, das OLSON von jenen Nationen schildert, die – hochentwickelt und strukturpolitisch engagiert – aufgrund staatlich und verbandspolitisch induzierter Inflexibilitäten strukturell zunehmend erstarren und demzufolge einen schleichenden Niedergang erfahren¹⁷⁾.

Anmerkungen

- 1) Vgl. zum folgenden vor allem K. Löbke et al.: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturbericht 1987, Bd. 1.; Gesamtdarstellung, RWI, Essen 1987; DIW (Hrsg.): Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wachstum, Strukturberichterstattung 1987. Kurzfassung, Berlin 1987; W. Gerstenberger: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Kernbericht 1987. Zusammenfassung, IFO-Institut, München 1987; HWWA: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturbericht 1987, Zusammenfassung, Hamburg 1987; IfW: Mehr Strukturwandel für Wachstum und Beschäftigung, Zusammenfassung, Dritter Strukturbericht, Kiel 1987.
- 2) Vgl. Bundesminister für Wirtschaft: Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik, Bundestagsdrucksache V/2469, Bonn 1968.
- 3) HWWA: a. a. O., S. 7 f.
- 4) K. Löbke u. a.: a. a. O., S. 185; RWI = Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung in Essen.
- 5) HWWA: a. a. O., S. 8.
- 6) Vgl. K. Löbke u. a.: a. a. O., S. 34.
- 7) Vgl. ebenda, S. 42.
- 8) Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1983 bis 1986 gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 (10. Subventionsbericht), hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bundestagsdrucksache, 10/3281, 12. Sept. 1985; K.-D. Schmidt u. a.: Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen. Die deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen, Kieler Studien, Bd. 185, Tübingen 1984, S. 108 ff., bzw. V. Stern u. G. Werner: Subventionsabbau, Notwendigkeit und Möglichkeiten, Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Heft 61, Wiesbaden 1987, S. 11. Im letztgenannten Fall handelt es sich um Schätzungen für 1986.
- 9) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wirtschaftswachstum, a. a. O., S. 17.
- 10) Vgl. K.-D. Schmidt u. a.: a. a. O., S. 113.
- 11) Vgl. K. Löbke u. a.: a. a. O., S. 49 bzw. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): a. a. O., S. 17.
- 12) K. Löbke u. a.: a. a. O., S. 54.
- 13) Vgl. ebenda, S. 59.
- 14) Vgl. ebenda, S. 68 f.
- 15) K. Löbke: 10 Jahre Strukturberichterstattung – Eine Zwischenbilanz, RWI-Mitteilungen, Jg. 37/38, 1986/87, H. 4, S. 469.
- 16) Zur Übersicht vgl. etwa U. Roppel: Ökonomische Theorie der Bürokratie, Freiburg 1979.
- 17) Vgl. M. Olson: The Rise and Decline of Nations, New Haven und London 1982.

Zur Person des Verfassers

Dr. rer. pol. Paul Klemmer, Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik an der Ruhr-Universität Bochum.