

Ehrenberg, Herbert

Article — Digitized Version

Was heißt vorausschauende Industriepolitik?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ehrenberg, Herbert (1976) : Was heißt vorausschauende Industriepolitik?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 8, pp. 404-406

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134980>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Was heißt vorausschauende Industriepolitik?

Herbert Ehrenberg, Bonn

Zur Weiterentwicklung und Ergänzung der Globalsteuerung in sektoraler und regionaler Hinsicht hat die SPD im Orientierungsrahmen '85 ein Konzept einer „zukunftsgerichteten Wirtschaftspolitik“ entwickelt und auf ihrer wirtschaftspolitischen Fachkonferenz „Modernisierung der Wirtschaft – Sichere Arbeitsplätze“ Ende Juni in Bremen einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt. Herbert Ehrenberg, wirtschaftspolitischer Sprecher der SPD, erläutert Notwendigkeit und Inhalt einer vorausschauenden Industriepolitik.

Die Entwicklung wirtschaftspolitischer Grundbegriffe ist selten allein Ergebnis theoretischer Überlegungen und abstrakter Deduktionen aus dem wirtschaftspolitischen Modellbaukasten. Ordnungspolitische Vorstellungen sind immer auch Antworten auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen der Vergangenheit und der Erwartungen an die Zukunft. Politisches Kalkül ist insoweit gleichzeitig „gesellschaftliche Innovation“ für die Zukunft und Anpassung an das Machbare. Dabei gilt die Vermutung, daß Flexibilität und vorausschauendes Handeln auch im Bereich der Wirtschaftspolitik erfolgversprechender sind als allzu starres Festhalten an überkommenen ordnungspolitischen Chiffren und Schlagworten.

Die durch das Grundgesetz umrissene Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland kommt dieser Auffassung durchaus entgegen: sie ist weitgehend nicht definiert. In geradezu angelsächsischem Pragmatismus haben die Väter des Grundgesetzes eine bestimmte Wirtschaftsordnung verfassungsrechtlich nicht vorgeschrieben. Vorgegeben ist der Verfassungsauftrag zum demokratischen und sozialen Rechtsstaat: ein Datenkranz, der dem Wettbewerb wirtschaftspolitischer Ideen um die Verbesserung der Grundvoraussetzung zur Erfüllung dieses Auftrages einen verbindlichen, aber weiten Rahmen setzt.

Dieser Rahmen ist mit der Zielrichtung „Sozialbindung“ seit 1969 zunehmend enger gezogen worden. Die weltwirtschaftliche Zäsur von 1973 brachte neue Anforderungen, denen die Wirtschaftspolitik gerecht werden muß. Die Auswirkungen der Ölpreisexplosion, der Zusammenbruch des Weltwährungssystems (der gleichzeitig

die Unterbewertung der D-Mark beendete) und die weltweite Diskussion über Verfügung und Preisbildung von Rohstoffen (gleichsam die Drohung eines weltweiten Verteilungskampfes mit neuen Waffen) haben das wirtschaftspolitische Denken in eine zugleich faszinierende und erschreckende Unsicherheit gestürzt. Wir können aber im Sommer 1976 feststellen, daß unsere sozialgebundene Marktwirtschaft mit ihrem Arsenal an wirtschafts- und finanzpolitischen Instrumenten bei der Überwindung der Weltwirtschaftsrezession in der Bundesrepublik ihre Anpassungs- und Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt hat. Es geht jetzt darum, das Instrumentarium für die neuen Anforderungen zu ergänzen und zu verbessern.

Die Sozialdemokratische Partei hat im Orientierungsrahmen '85 versucht, das Konzept einer zukunftsgerichteten Wirtschaftspolitik darzustellen; und wenn hier in verkürzender Sprache von „vorausschauender Industriepolitik“ die Rede ist, so ist damit der Kern der wirtschaftspolitischen Überlegungen angesprochen. Ausgangsthese ist die Feststellung: „Weder die Lenkungsmöglichkeiten in den überwiegend marktwirtschaftlichen Volkswirtschaften noch die zentralisierte Planung reichen bisher aus, Größen und Strukturen innerhalb der Gesamtwirtschaft so zu beeinflussen, daß gesellschaftlich erwünschte Ergebnisse bei vertretbaren gesellschaftlichen Kosten erreicht werden. Konjunkturschwankungen sowie regionale und sektorale Strukturprobleme machen dies immer erneut deutlich.“

Gemischte Wirtschaftsordnung

Der gegenwärtige Zustand der Weltwirtschaft in West und Ost bestätigt diese Analyse ebenso wie die Notwendigkeit, das wirtschaftspolitische Instrumentarium für eine „gemischte Wirtschaftsordnung“ zu komplettieren. Das gilt insbesondere hinsichtlich der internationalen Zusammenhänge und struktureller Weltmarktveränderungen. Ein

Dr. Herbert Ehrenberg, 49, Dipl.-Volkswirt, ist Mitglied des Deutschen Bundestages und Stellvertretender Vorsitzender der Sozialdemokratischen Bundestagsfraktion in Bonn.

hochentwickelter Industriestaat kann nur eine geschlossene wirtschaftspolitische Konzeption realisieren, die sich dieser Weltmarktverflechtungen bewußt ist, d. h. bewußt ist der Relativität und Begrenztheit ihrer Instrumente angesichts der Abhängigkeiten, der weltwirtschaftlichen Rück- und Wechselwirkungen.

Vor diesem weltwirtschaftlichen Hintergrund ist die wirtschaftspolitische Konzeption der Kapitel „Wachstum und Reformen“ und „Markt und Lenkung“ zu sehen. Bei aller Skepsis gegenüber einer einseitigen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik an einem undifferenzierten Wachstum geht der Orientierungsrahmen '85 davon aus, daß nicht Verzicht auf Wachstum, sondern vielmehr die Beeinflussung der Qualität des Wachstumsprozesses und der Struktur des Wirtschaftsergebnisses im Sinne einer wohlverstandenen Weiterentwicklung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums liege. Auf die binnenwirtschaftlichen Bedingungen bezogen bedeutet das global, daß der Entwicklung der gewerblichen Investitionen und der öffentlichen Infrastrukturausstattung gleichermaßen entscheidende Bedeutung für die künftigen Wachstumsraten zugemessen wird.

Gezielte Innovationsförderungspolitik

Was in differenzierter Sicht die Entwicklung des privaten Produktionspotentials angeht, so ergibt sich aus der Analyse der Produktionsstrukturen nach der Ablösung des Bretton-Woods-Währungssystems, daß verschiedene Sektoren der deutschen Volkswirtschaft vor der Notwendigkeit des Übergangs zu technologisch anspruchsvolleren Produktionsverfahren stehen. Gezielte Innovations- und Forschungsförderungspolitik wird damit zu einer der wichtigsten Aufgaben vorausschauender Industriepolitik.

Eine derartige Politik zielt ab auf die Umstrukturierung von teilweise noch vorhandenen anspruchslosen Produktionsverfahren auf solche höherer Qualität. Der Übergang zu technologisch höherwertiger Fertigung – bei gleichzeitigem Verzicht auf die Herstellung relativ einfacher Serienprodukte – entspricht dem Interesse einer so hochentwickelten Volkswirtschaft wie der deutschen, entspricht aber auch dem weniger entwickelten Volkswirtschaften.

Für eine derartige Industriepolitik gilt dabei hier wie anderswo, daß in der Bundesrepublik „eine gemischte Wirtschaftsordnung“ besteht, „in der sowohl autonome Marktmechanismen als auch staatliche Planung und Lenkung ihren Platz haben. Die einzelwirtschaftliche Verfügung über die Produktionsmittel und die Marktkonkurrenz sind weitgehend unentbehrlich“. (Orientierungsrahmen '85, Kapitel „Markt und Lenkung“.)

Im Zusammenhang mit staatlicher Innovationsförderung liegt natürlich die Versuchung nahe, von der Wissenschaft detaillierte Prognosen darüber zu erwarten, wohin die künftige technologische Entwicklung gehen wird. Bei aller Notwendigkeit der Verbesserung der Information und des Erkenntnisstandes über Richtung und Chancen zukünftiger Forschungsschwerpunkte – für die konkreten Investitionsentscheidungen darf dieser Versuchung nicht nachgegeben werden. Bisher hat sich immer noch der Markt als fähiger erwiesen, die notwendigen Anpassungen zu signalisieren bzw. wenigstens schnell genug Revisionen falscher Entscheidungen zu erzwingen, als es bei marktfernen Vorausschätzungen anderer Institutionen der Fall war. Verantwortungsbewußte Industriepolitik wird sich also davor hüten, den investierenden Unternehmen die Verantwortung abzunehmen. Dringend notwendig ist allerdings, die politisch-ökonomischen Daten (die selbstverständlich auch Orientierungsrichtpunkte für die gewerblichen Investitionen sind) richtig zu setzen.

Dieses Spannungsverhältnis zwischen „Markt und Lenkung“ wird im Orientierungsrahmen mit den Worten beschrieben: „Bei der häufig verwandten Unterscheidung zwischen indirekter und direkter Investitionslenkung handelt es sich um eine Scheinalternative. In Wahrheit geht es um eine abgestufte Skala von Instrumenten, deren dosierter Einsatz zeitlich, sachlich und in der Eingriffstiefe in jedem Einzelfall sorgfältig geprüft werden muß. Im Rahmen einer so vorhandenen zielorientierten Wirtschaftspolitik werden den einzelwirtschaftlichen Entscheidungen Daten gesetzt durch Steuern, Anreize, Bereitstellung oder Verweigerung öffentlicher Leistungen, wobei diese Datensetzung den einzelwirtschaftlichen Entscheidungsspielraum unter Umständen erheblich einengen kann (...). Die letztverantwortliche Investitionsentscheidung innerhalb des gesetzten Rahmens verbleibt aber beim Unternehmen.“

Regionale Strukturpolitik

Vorausschauende Industriepolitik verlangt neben der oben geschilderten Forschungs- und Innovationsförderung die konsequente Fortführung der regionalen Strukturpolitik. Ein Vergleich der wirtschaftlich schwächeren Regionen untereinander zeigt, daß die Erfolge dort am größten waren, wo das Schwerpunkt-konzept der regionalen Aktionsprogramme besonders konsequent durchgeführt wurde. Daß die Lebensverhältnisse in den verschiedenen Wirtschaftsräumen der Bundesrepublik Deutschland durch die seit Ende der 60er Jahre verwirklichte Regionalpolitik einander angeglichen werden konnten, ist schon an den Daten des Arbeitsmarktes ablesbar: so ist der Unterschied in den Arbeitslosenquoten zwischen struk-

turschwachen und -starken Arbeitsamtsbezirken 1975/76 wesentlich geringer als 1966/67. Lag z. B. noch 1966/67 die Arbeitslosenquote in Passau fast achtmal, in Emden viermal höher als der Bundesdurchschnitt, so sank der Abstand in der jüngsten Rezession in Passau auf das Dreieinhalbfache, in Emden auf das Doppelte des Bundesdurchschnitts.

Daher ist es nicht verwunderlich, wenn das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in einer umfassenden Untersuchung zu dem Ergebnis kommt: „Das Ausmaß struktureller Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland ist gegenwärtig niedriger zu veranschlagen, als es z. B. in der vorangegangenen Rezession um 1967 der Fall war. Gemessen an der Verteilung auf Regionen und Berufe ist die Arbeitslosigkeit gegenwärtig entschieden ausgewogener als z. B. 1967, die Chancen für eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung bei hinreichender Nachfrage sind also eher größer als damals“).

Aufgabe einer vorausschauenden Industriepolitik muß es sein, diesen positiven Trend zu verstärken. Hierzu gehört insbesondere die Verwirklichung der in den regionalen Aktionsprogrammen bisher meist nur angestrebten Abstimmung von Struktur-, Bildungs-, Verkehrs- und Sozialpolitik. Auch das Anreizsystem für Industrieansiedlungen in ballungsfernen Gebieten muß durch eine gezielte Zurechnung der „social costs“ in Ballungsgebieten ergänzt werden.

Internalisierung von Folgekosten

Werden im Zuge des Ausbaus der Umweltschutzgesetzgebung die sozialen Folgekosten zunehmend mehr den Unternehmen angelastet – das in der Umweltschutzgesetzgebung verankerte Verursacherprinzip legitimiert dazu –, so entsteht ein neues Standortgefälle. Die mit zunehmender Entfernung von den Ballungsgebieten in der Regel proportional zunehmenden Verkehrskosten, die bisher zu den größten Nachteilen ballungsferner Regionen gehörten, können in Zukunft durch die Zurechnung der Ballungskosten kompensiert, oft vielleicht sogar überkompensiert werden. Die um Ausgleich der Nachteile einzelner Gebiete bemühte regionale Strukturpolitik kann hierdurch eine erhebliche Verbesserung ihrer Möglichkeiten erhalten. Möglichkeiten, die dann nicht – wie die gegenwärtigen Investitionshilfen – von der Allgemeinheit über öffentliche Kassen aufgebracht werden müssen, sondern durch einen Beitrag jener, die seit Jahrzehnten Standortvorteile in Anspruch nehmen, ohne für die Folgekosten aufzukommen.

¹⁾ Autorenteam: Zum Problem der „strukturellen Arbeitslosigkeit“, in: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1/1976, S. 72.

Unabdingbare Voraussetzung jeder erfolgreichen Industriepolitik ist ein planvoller und kontinuierlicher Ausbau der öffentlichen Infrastruktur. Je höher der Technisierungsgrad einer Volkswirtschaft, desto notwendiger ist für die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft die Zurverfügungstellung öffentlicher Leistungen. Moderne Kommunikationsmittel, ein funktionierendes Verkehrsnetz, vor allem aber ein die Anforderungen von morgen antizipierendes Bildungssystem (im weitesten Sinne) sind unverzichtbare Bedingungen der angestrebten Entwicklung.

Ausbau der Infrastruktur

Dabei wird deutlich, daß die These von der angeblich zu hohen Staatsquote bestenfalls ein Irrtum über notwendige Finanzierungsvoraussetzungen war (sieht man einmal ganz ab von Aspekten der Verteilungsgerechtigkeit). Es hat sich im Gegenteil erwiesen, daß

der gegenwärtige Staatsanteil am Bruttosozialprodukt notwendig war, um die Rezession zu überwinden,

die Staatsquote keine „öffentliche Verschwendung“ ist, sondern unabdingbare Voraussetzung für jene öffentliche Leistung, ohne die ein modernes Gemeinwesen und eine moderne Volkswirtschaft nicht existieren können.

Im Orientierungsrahmen '85 heißt es zu diesem Komplex: „Die Zusammenfassung aller Anstrengungen zum Ausbau der Infrastruktur in einem langfristigen Infrastrukturkonzept, das die einzelnen Sektoren der Infrastruktur miteinander verzahnt und Rück- und Wechselwirkungen aufzeigt, ist eine vordringliche Aufgabe der Wirtschaftspolitik. Von einem solchen – zwischen Bund, Ländern und Gemeinden abgestimmten – Infrastrukturkonzept würden zahlreiche Orientierungshilfen für die einzelwirtschaftlichen Investitionsentscheidungen ausgehen. Ein so erarbeitetes langfristiges Infrastrukturkonzept wäre das Kernstück einer mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Projektion, deren Globalgrößen für die öffentlichen Hände verbindlich, für die gewerblichen Investitionsentscheidungen aber orientierende Richtgrößen wären...“

Vorausschauende Industriepolitik wird somit zu einer unabdingbaren Voraussetzung und gleichzeitig zentralen Aufgabe neuer Wirtschaftspolitik. Sie ermöglicht die Weiterentwicklung und gleichberechtigte Ergänzung der Globalsteuerung im Hinblick auf eine sektorale und regionale Feinsteuerung, sie hilft durch konsequente Datensetzung, Ausmaß und Richtung der öffentlichen Investitionen zu bestimmen, und damit letztlich Richtung und Qualität der Industrieproduktion.