

Gahlen, Bernhard

Article — Digitized Version

Strukturpolitik in der Marktwirtschaft

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gahlen, Bernhard (1978) : Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 1, pp. 22-27

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135150>

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.

WIRTSCHAFTSPOLITIK

Strukturpolitik in der Marktwirtschaft

Bernhard Gahlen, Augsburg

Seit einiger Zeit wird in der Öffentlichkeit ein heftiger Streit über den Stellenwert der Strukturpolitik in der Marktwirtschaft ausgetragen. Professor Bernhard Gahlen ordnet die Strukturpolitik in die gesamte Wirtschaftspolitik ein und zeigt, welchen Beitrag sie zur Lösung der gegenwärtigen wirtschaftlichen Probleme zu leisten vermag.

Der Streit um die Strukturpolitik geht unvermindert weiter. Auf Parteitagungen, im Disput zwischen den Verbänden und in der Tagesauseinandersetzung um die Wirtschaftspolitik sind die Begriffe „Struktur“ und „Strukturpolitik“ längst zum Reizwort geworden. Die Diskussion ist mit Emotionen belastet. Dieses ist kein Wunder, da zwei extreme Positionen artikuliert werden:

□ Angesichts der Spätfolgen der Konjunktur- und Wachstumskrise von 1974-75 wird behauptet, die Arbeitslosigkeit sei mit herkömmlichen Mitteln nicht zu beseitigen. Die Krise sei zugleich eine Krise des Systems. Die Symbiose „der Mikrosteuerung durch den Markt und der Makrosteuerung durch den Staat“ – oder kurz die bisherige Ausprägung der sozialen Marktwirtschaft – könne mit den Problemen nicht fertig werden. Nur die Strukturpolitik könne hier Abhilfe schaffen. Sie wird hier zum Allheilmittel. Bei der Absolutierung der Strukturpolitik treten die Steuerungsprinzipien der sozialen Marktwirtschaft in ihrer erreichten Ausprägung in den Hintergrund.

□ Die extreme Gegenposition hierzu negiert die Notwendigkeit jeglicher Strukturpolitik. Sie führt eine Abwehrschlacht gegen jeden Vorschlag zu ihrer Verbesserung. Die Strukturpolitik hat danach in der Marktwirtschaft keinen Platz.

Wenn auch beide Positionen bewußt überspitzt dargestellt sind, so ist doch nicht zu übersehen, daß um die Strukturpolitik nach dem Uraltschema „Plan versus Markt“ gerungen wird. Diese „Systemdebatte“ ist deshalb verständlich, weil die Strukturpolitik zum Aktionsparameter im Verteilungskampf

geworden ist. Die strukturpolitische Aktivität und Passivität der beiden Tarifparteien dient auch anderen Zielen als der Verbesserung der Wirtschaftspolitik. Es ist zu befürchten, daß bei diesem Tatbestand die notwendige Anpassung der sozialen Marktwirtschaft an die heutigen Probleme auf der Strecke bleibt. Sowohl die Absolutierer der Strukturpolitik als auch die Negierer dieser Politik sind kaum fähig, zur notwendigen Weiterentwicklung der wirtschaftspolitischen Instrumente beizutragen. Die Aktivitäten beider Gruppen verhindern letztlich eine bessere Wirtschaftspolitik. Es wird zwar verbal um die Strukturpolitik gestritten. Dieses ist intellektuell erregend. Aber es fehlt jeder problemorientierte Ansatzpunkt. Dieses Thema gilt es nun zu vertiefen. Zur Orientierung in der Debatte wähle ich einige aktuelle Beispiele aus

Seit Jahren ist umstritten, ob sich der Strukturwandel beschleunigt oder verlangsamt habe. Man versucht, die Strukturänderungsgeschwindigkeit zu messen. Auf die Probleme ihrer Messung ist hier nicht einzugehen¹⁾. So fragwürdig jedes Maß auch ist, interessanter sind die Schlußfolgerungen, die aus den Meßversuchen gezogen werden. Sie lauten: Je geringer die Strukturänderungsgeschwindigkeit, um so kleiner der Bedarf an Strukturpolitik (und umgekehrt). Das klingt plausibel: Wenn der Strukturwandel langsam ist, dann braucht man wenig Strukturpolitik; beschleunigt er sich, dann ist mehr Strukturpolitik gefragt. Dennoch ist trotz aller Diskussionen um das Thema der Geschwindigkeit des Strukturwandels festzustellen, daß mit seinem Tempo ein Bedarf an Strukturpolitik nicht begründet werden kann. Der Strukturwandel hat mit der Strukturpolitik nur bedingt etwas zu tun.

Wer einen Zusammenhang zwischen dem Tempo des Strukturwandels und dem Bedarf an Struktur-

Prof. Dr. Bernhard Gahlen, 39, ist Ordinarius für Wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität Augsburg.

¹⁾ Vgl. R. K r e n g e l : Strukturwandel im Bereich der Produktionsfaktoren, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 61. Bd. (1977), S. 31 ff.

politik herstellt, der verabsolutiert die Möglichkeiten der Strukturpolitik. Für ihn ist die Strukturpolitik für die Bewältigung des Strukturwandels verantwortlich. Dieses kann in einer Marktwirtschaft nicht richtig sein. Hier führen primär Änderungen der Nachfrage und der technische Fortschritt über den Preis-, Lohn- und Zinsmechanismus zum Strukturwandel. Ohne Zweifel wird auf diese Weise der größte Teil des Strukturwandels bewältigt. Die Vergangenheit liefert hierfür eindrucksvolle Beispiele. Der Marktmechanismus kann den Strukturwandel jedoch nur bewältigen, wenn das Wirtschaftswachstum möglichst rasch und stetig ist.

Es hängt entscheidend vom Wachstumstempo ab, wie friktionslos der Strukturwandel bewältigt werden kann. Bei rapidem Wirtschaftswachstum werden Freisetzungen von Arbeitskräften leicht absorbiert. Bei langsamem Wirtschaftswachstum ist dies nicht der Fall. Für beide Situationen gibt es in der Bundesrepublik Deutschland Beispiele. Es ist bekannt, daß Wachstum mit Strukturwandel verbunden ist, es gilt aber auch, daß bei möglichst raschem Wirtschaftswachstum der Strukturwandel leichter bewältigt wird.

Bedeutung des Wirtschaftswachstums

Darüber hinaus ist die Stetigkeit des Wachstums für den reibungslosen Ablauf des Strukturwandels wichtig. Bei sehr unstetiger Entwicklung wird der Strukturwandel erschwert: In einer Rezession lassen sich die Strukturprobleme nicht lösen; im Boom werden sie durch die Übernachfrage verdeckt. Schon diese kurzen Anmerkungen belegen, daß die Strukturpolitik keinesfalls zentral für die Bewältigung der Strukturprobleme ist. Die Sicherung des Wettbewerbs, die Aufrechterhaltung eines angemessenen Wachstums und eine erfolgreiche Verstetigungspolitik sind hier wichtiger. Es ist für die Versachlichung der strukturpolitischen Auseinandersetzungen notwendig, den Stellenwert der Strukturpolitik zu beachten. Nicht jede Frage des Strukturwandels ist ein Problem der Strukturpolitik. Ebenso ist die Problematik der Arbeitslosigkeit nicht nur ein Problem der Arbeitsmarktpolitik. Diese Zentrierung der Auseinandersetzung auf „Spezialpolitiken“, daraus abgeleitet die Forderung nach „aktiver“ Struktur- bzw. Arbeitsmarktpolitik, ist höchst bedenklich, weil die interdependenten wirtschaftlichen Zusammenhänge zerschnitten werden.

In der Marktwirtschaft kann die Strukturpolitik nur subsidiär eingesetzt werden. Seit dem Erlass des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes ist die „Symbiose aus der Mikrosteuerung über den Markt und der Makrosteuerung durch den Staat“ eine akzeptierte Leitlinie der Wirtschaftspolitik. Es ist selbstverständlich, daß bei der beschriebenen Steuerung Strukturwandel stattfindet. Für welchen Struktur-

wandel ist dann noch die Strukturpolitik zuständig? – Einen Zugang zur Beantwortung dieser Frage erhält man, wenn man nach der Realitätsbezogenheit des Modells „Mikrosteuerung durch den Markt plus Makrosteuerung durch den Staat gleich ausreichender Steuerung“ fragt. Dieses Modell ist nicht aufzugeben; es ist lediglich zu modifizieren.

Die erste Frage richtet sich an die Mikrosteuerung über den Markt. In der Realität funktioniert sie nicht so, wie es im Modell der vollständigen Konkurrenz hergeleitet wird. Im privaten Sektor der Volkswirtschaft passen die Prämissen des Modells nicht zu den Errungenschaften der sozialen Marktwirtschaft. Als Leitbild für die Wettbewerbspolitik geben sie wenig her. Anpassungshemmnisse, Massenproduktion, Immobilität etc. bestimmen die Produktion im privaten Sektor der Volkswirtschaft weitgehend mit. Außerdem ist in der dualen Wirtschaftsordnung das Allokationsproblem zwischen dem privaten und dem staatlichen Sektor zu lösen.

Die zweite Frage geht an die Globalsteuerung: Ist sie strukturneutral? – Angesprochen ist die Vorstellung, daß eine globale Erhöhung der Nachfrage die Wirtschaftsstruktur nicht beeinflußt, daß demnach die Globalsteuerung nicht selektiv wirkt. Obgleich die These von der Struktureutralität der Globalsteuerung Tradition hat, ist sie bei näherem Zuschauen kaum akzeptabel. Wie soll der Staat in der Lage sein, die Nachfrage so zu variieren, daß die Nachfrage nach allen Gütern und Dienstleistungen prozentual gleich steigt. Man kann leicht theoretisch und empirisch nachweisen, daß diese Neutralität weder für die Ausgaben- noch für die Einnahme- und die Geldpolitik zutrifft. Diese Politiken wirken selektiv.

Aufgaben der Strukturpolitik

Die Strukturpolitik muß demnach die Ordnungs- und Ablaufpolitik ergänzen. Sie ist in andere wirtschaftspolitische Maßnahmen eingebettet. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung ist sie vor allem Wachstumspolitik (Strukturbericht 1970, BT-Drucksache VI/761, S. 7). Jede Wachstumspolitik ist per definitionem langfristig orientiert. Hier taucht die Grundsatzfrage auf, warum der Staat überhaupt wachstumspolitisch aktiv werden muß. Ist nicht wirtschaftliches Wachstum das Ergebnis des Zusammenspiels von Millionen von dezentralisierten Entscheidungsträgern, die der Koordination über den Markt unterliegen? – Ganz gewiß ist die Wettbewerbspolitik aufgerufen, diese Koordination zu gewährleisten. Bei Anerkennung der Tatsache, daß ein großer Teil der Vorleistungen für den Wachstumsprozeß – z. B. Investitionen, Forschung und Entwicklungsleistungen – durch den Wettbewerb induziert wird, bleibt die Frage, ob die Steuerungsmechanismen das Wachstum sichern. Dieses ist der Fall, wenn für die privaten Wirtschaftssubjekte

stets genügend Anreize bestehen, die sie veranlassen, Zukunftsaufgaben in Angriff zu nehmen. Sie dürfen also nicht nur Gegenwartsgüter erzeugen; es muß sich lohnen, Mittel für Forschung, Entwicklung und Investitionen einzusetzen. Nur wenn dieses gilt, bleiben Wachstum und Vollbeschäftigung gesichert.

Die gegenwärtigen Steuerungsmechanismen der dezentralen Einzelentscheidungen können die Verschärfung der Verteilungskämpfe nicht verhindern. Die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland liefert hier seit der Mitte der sechziger Jahre ein überzeugendes Anschauungsmaterial²⁾. Viele andere wichtige Industrieländer konnten noch ein drucksvollere Erfahrungen sammeln. Im Verteilungskampf werden zukünftige Bedürfnisse systematisch unterschätzt.

Aufgaben der Wachstumspolitik

Die staatliche Wachstumspolitik muß demnach in erster Linie die Optionen für die Zukunft offenhalten. Sie sollte dem „Gesetz der Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse“ entgegenwirken. Das Vorhandensein externer Effekte war immer schon das zentrale Argument für Subventionierung. Die Wachstumspolitik bedient sich demnach zunächst der indirekten Förderung von Zukunftsaufgaben: Forschung und Entwicklung, Investitionen etc. Eine indirekte Förderung über dauerhafte Steuererleichterungen verbessert die Möglichkeiten der privaten Akteure — hier vor allem der Unternehmer —, mehr Zukunftsaufgaben in Angriff zu nehmen. Aus diesen Erwägungen heraus hat sich die „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“ für das Prinzip ausgesprochen, Konsum und Investitionen unterschiedlich zu besteuern³⁾. Auf die Bedenken gegen eine indirekte Förderung der Ausgaben für Forschung, Entwicklung und Investitionen komme ich noch zurück. Ihr Vorteil für den Staat ist offenkundig: Er braucht nicht selbst zu sagen, welche Projekte er fördert. Die Förderung setzt am Tatbestand der Investitionen und der Ausgaben für Forschung und Entwicklung an.

Staatliche Instanzen setzen dem Wirtschaftswachstum zahlreiche Rahmenbedingungen. Zu nennen wären z. B.: Wettbewerbsgesetzgebung, Umweltschutz, Energiepläne etc. Außerdem ist in unserer gemischten Wirtschaftsordnung der Staat selbst ein wichtiger Anbieter und Nachfrager auf fast allen Märkten. Dem Staat kommt demnach eine erhebliche Bedeutung für Wachstum und Strukturwandel zu. Für das Wachstumsklima ist es wichtig, daß im staatlichen Bereich ein vorhersehbarer Kurs gesteuert wird. Häufige und unverhoffte Änderungen

²⁾ Vgl. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission, Göttingen 1977, Kap. II, 3.

³⁾ Ebenda, Z. 112.

der Rahmenbedingungen bringen eine große Unsicherheit in die Zukunftsdispositionen der Unternehmen. Hier sollte langfristig geplant werden.

Bereiche der Wirtschaftspolitik

Bislang wurde auf die konkrete Ausgestaltung der Strukturpolitik nicht eingegangen. Wichtig erschien es mir, die Strukturprobleme in den Gesamtzusammenhang und die Strukturpolitik in die gesamte Wirtschaftspolitik einzuordnen. Es ist bekannt, daß man in der Krise gern jedes Problem als Strukturproblem bezeichnet. Bei normalerer Entwicklung sind sie dann überwunden. Die Strukturpolitik kann demnach nur ein Teilbereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik sein.

Traditionell wird die Wirtschaftspolitik in die Bereiche Ordnungs-, Ablauf- und Strukturpolitik eingeteilt. Die Strukturpolitik ist keineswegs ein neues Gebiet, wie man angesichts der hitzigen Debatte fast meinen könnte. Zu erinnern ist an Untersuchungen von Werner Sombart und Bernhard Harms in den zwanziger Jahren und an die Tagung des Vereins für Socialpolitik zu diesem Thema⁴⁾. Bei der Strukturpolitik handelt es sich also um ein wissenschaftliches Thema mit Tradition.

Für die Strukturpolitik werden erhebliche Mittel an Finanzhilfen und Steuererleichterungen eingesetzt. Dabei ist es nicht leicht, das Gebiet einzugrenzen. Hierzu gehört u. a. die Forschungs- und Technologiepolitik, die Arbeitsmarktpolitik, die Raumordnungspolitik etc. Hier gehe ich nur kurz auf die sektorale Strukturpolitik ein. Sie ist vor allem beim Thema Strukturpolitik in der Marktwirtschaft angesprochen. Die sektorale Strukturpolitik kennt drei traditionelle Zielsetzungen: gezielte Erhaltung, geordnete Anpassung und vorausschauende Gestaltung. In einer sozialen Marktwirtschaft ist die Verfolgung dieser Zielsetzungen notwendig.

Marktwirtschaftliche Anpassungsprozesse

Ein Verfechter der Marktwirtschaft könnte sich auf den Standpunkt stellen, daß Produktionen, die am Markt nicht überleben können, nicht erhalten werden dürfen, daß folglich jede Erhaltungspolitik nicht mit der Marktwirtschaft vereinbar sei. Die Bundesregierung nahm in den Grundsätzen der sektoralen Strukturpolitik diesen Standpunkt ein. 1975 jedoch gab sie nach eigener Einschätzung 37 % aller Finanzhilfen und 58 % aller Steuervergünstigungen für dieses Ziel aus. Selbstverständlich ist die Erhal-

⁴⁾ Hier ist es sinnvoll, auf grundlegende Literatur zu verweisen: B. Harms: Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft, 2. Aufl., Berlin 1929; W. Sombart: Die Wandlungen des Kapitalismus, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 175, München, Leipzig 1929; G. Bombach, B. Gahlen, A. E. Ott (Hrsg.): Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, in: Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 6, Tübingen 1977; Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, a. a. O.; Prognos-Institut: Risiken und Chancen staatlicher Strukturpolitik, Basel 1977.

tung gegen den Markt keine marktwirtschaftliche Maßnahme. Keiner wird einer allgemeinen Erhaltung das Wort reden. Dann wäre die Marktwirtschaft bald am Ende. Außer Frage steht aber auch, daß wir in begründeten Ausnahmefällen bewußt erhalten. Genannt sei nur das aktuelle Beispiel der heimischen Kohle.

Die marktwirtschaftlichen Anpassungsprozesse können zu Ergebnissen führen, die aus gesellschaftspolitischen Gründen nicht hingenommen werden. Hier ist besonders aktuell das Beispiel der Anpassungspolitik. Es ist häufig nicht bekannt, daß in der EG eine erhebliche effektive Protektion gegenüber Drittländern besteht. Hier wird vor allem den Entwicklungsländern, die auf Industrialisierung setzen, der Zutritt zu unseren Märkten erschwert. Diese Protektion hat mit Marktwirtschaft wenig zu tun. Die Welthandelsnation Bundesrepublik Deutschland muß sich der internationalen Arbeitsteilung stellen. Jede Art von Protektionismus kann nicht in unserem Interesse sein. Eine vorausschauende Strukturpolitik wird es nicht dazu kommen lassen, daß der Zollschatz abrupt unter dem Druck der Entwicklungsländer beseitigt wird: Sie wird eine geordnete Anpassung einleiten. Allein eine solche Strategie entspricht den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft.

Vorausschauende Gestaltung

Die ordnungspolitischen Auseinandersetzungen um die Strukturpolitik entzündeten sich vor allem am dritten Teilziel: Zukunftssicherung oder vorausschauende Gestaltung. Nach der Auffassung der Bundesregierung geht es darum, „zukunftsweisende, für den gesamtwirtschaftlichen Fortschritt wichtige Produktionszweige“ zu fördern. Hierunter wurde bislang die Förderung von Luft- und Raumfahrt, Datenverarbeitung und Kernenergie verstanden.

Hier lautet die Gretchenfrage: Kann der Staat zukunftsweisende Produktionszweige ausmachen? Häufig wird das Gestaltungsziel so konkretisiert, daß der Staat Bereiche mit hohem Produktivitätsfortschritt fördern solle. Besteht jedoch hierzu überhaupt eine Notwendigkeit?

Einen anderen Zugang zum Gestaltungsziel gewinnt man, wenn von der indirekten Wachstumsförderung ausgegangen wird. Hier gibt der Staat Mittel, ohne die Zweckgebundenheit anzugeben. Natürlich können die Mittel auch zweckgebunden gegeben werden. Die große Schwierigkeit einer solchen direkten oder Projektförderung liegt darin, daß der Staat Kriterien für eine Vergabe der Mittel braucht. Hier liegt ein weites Feld für die weitere Forschung. Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel hat in dieser Richtung Vorschläge vorgelegt⁵⁾.

Jede Wirtschaftspolitik muß von einer Diagnose der bisherigen Entwicklung, von einer Prognose über die zukünftige Entwicklung und von einem Wissen über die Wirkung des Einsatzes ihrer Instrumente ausgehen. Dieses gilt auch für die Strukturpolitik. Wer sich mit der Materie beschäftigt, der trifft allenthalben auf Defizite: Die Strukturstatistik ist verbesserungsfähig, das prognostische Potential ist unterentwickelt, über die strukturellen Konsequenzen von Politiken ist wenig bekannt. Für den Wissenschaftler ist klar, daß hier Abhilfe geschaffen werden muß. Wegen dieser Defizite ist die Skepsis gegenüber einem strukturpolitischen Aktivismus rasch begründet: Die entscheidende Frage lautet nach dem „wie“ einer „aktiven Strukturpolitik“. Eines ist jedoch für den Wissenschaftler kaum plausibel: Der Widerstand gegen bessere Erkenntnisse über den Strukturwandel. Dies ist kurz zu begründen, weil sich auf diesem Gebiet ein guter Teil der Auseinandersetzung über Strukturpolitik in der Marktwirtschaft abspielt.

Seit einiger Zeit bemüht man sich in der Bundesrepublik Deutschland ernsthaft, die Informationen über den Strukturwandel zu verbessern. Vorschläge zur Verbesserung der Strukturstatistik liegen auf dem Tisch⁶⁾. Die Strukturberichterstattung durch die wissenschaftlichen Forschungsinstitute ist angelaufen⁷⁾. Solche Bemühungen über bessere Informationen sind nicht unbestritten. Die ordnungspolitische Frage wird unüberhörbar gestellt. Zaghaft wird an besseren Strukturprognosen gearbeitet⁸⁾. Begleitet werden solche Bemühungen von einer scharfen Auseinandersetzung über ihre Zweckmäßigkeit und Zulässigkeit. Absurde Unterstellungen sind nicht selten: Der Staat dürfe kein Monopol für Strukturprognosen haben; es dürfe nicht bei falschen Prognosen zu Regreßansprüchen gegen den Staat kommen etc. Hier muß die Wissenschaft sich die Frage gefallen lassen, ob sie eine überzeugende Antwort auf die Frage nach dem Stellenwert von Informationen und Prognosen gegeben hat.

Die Auseinandersetzung muß mit der folgenden Position erfolgen: Die Wissenschaft betont, daß die Voraussetzungen für eine bessere Strukturpolitik erst zu schaffen sind. Hierzu gehören bessere Informationen und Prognosen. Eine bessere Struk-

⁵⁾ Vgl. Kap. V, 6.

⁶⁾ Vgl. u. a. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, a. a. O., Kap. II, 3.4.2.

⁷⁾ Konzeption einer Strukturberichterstattung für die Bundesrepublik Deutschland.

⁸⁾ Vgl. J. P. Weiss: Projektion von Input-Output-Tabellen für die Bundesrepublik Deutschland für die Jahre 1980 und 1985. Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 129., Göttingen 1976; J. Kromphardt: Methoden der Branchenprognose und ihre Anwendung, R. Kregel: Strukturprojektionen mit Hilfe von Input-Output-Tabellen, V. Timmermann: Möglichkeiten differenzierter Nachfragebeeinflussung unter Verwendung von Input-Output-Technik, W. Krelle, R. Pauly: Wirkungen staatlicher Maßnahmen auf die Verteilungsstruktur, abgeschätzt mit Hilfe eines Prognoseystems für die Bundesrepublik Deutschland, in: Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 6, a. a. O.

turpolitik kann eine Investitionslenkung sein, die mit der Marktwirtschaft nichts zu tun hat. Arbeiten nicht die Strukturberichterstatter und -prognostiker den Systemveränderern zu? Muß man nicht gegen bessere Informationen und Prognosen sein, um vorzubeugen?

Natürlich benötigen die Verfechter der Investitionslenkung bessere Informationen und Prognosen. Dieses mag eine notwendige Bedingung für die Investitionslenkung sein; sie ist keineswegs hinreichend. Hier liegt ein großes Mißverständnis über den Stellenwert von Informationen und Prognosen vor. Hierzu zwei Beispiele:

Die Wachstumsprognose für 1977 war zu optimistisch. Die Tarifparteien haben ihr vertraut. Wegen der Fehlprognose lagen die Lohnabschlüsse falsch.

In der Strukturanalyse wird der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft vorhergesagt. Folgen aus der These von der Überindustrialisierung Aussagen über Investitions- und Berufsentscheidungen?

Die Wissenschaft sollte mehr Mühe darauf verwenden, ihr Verständnis über die Rolle von Informatio-

nen und Prognosen dem Adressaten zu vermitteln. Sie sollte sich auf absehbare Mißverständnisse einstellen.

Sachverständigenrat für Strukturfragen

Gerade wegen der zu konstatierenden Mißverständnisse und Kontroversen auf allen Seiten hat die „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“ einen Vorschlag der Prognos AG aufgegriffen und die Einsetzung eines Sachverständigenrates für Strukturfragen gefordert⁹⁾. Hier würde es zu weit führen, den Vorschlag genauer darzustellen. Die Kommission hat nach langem Abwägen der Alternativen eine Konstruktion analog der des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgeschlagen.

Entscheidend für die Wirksamkeit eines solchen Sachverständigenrates sind seine Kompetenz und Zusammensetzung. Hier hat die Kommission mehrheitlich ein Sachverständigengremium vorgeschlagen, welches nur aus Wissenschaftlern besteht. Dieses erschien von der Materie her geboten: Einmal sind die Grundsatzpositionen der Tarifparteien zur

⁹⁾ Vgl. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, a. a. O., Kap. II, 3.4.1.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Hermann G. Schütte, Heinz-Dietrich Ortlieb

AFRIKA BETET ANDERS

Weshalb unsere bisherige Afrikapolitik erfolglos bleiben muß

Die Darstellung afrikanischer Verhältnisse ist selbst in wissenschaftlichen Veröffentlichungen seit einigen Jahren höchst oberflächlich. Was meist völlig ausgespart oder doch unvollständig oder entstellend wiedergegeben wird, ist die andersartige Denk- und Verhaltensweise schwarzafrikanischer Menschen und Völker. Mit der vorliegenden Studie leisten die Verfasser einen Beitrag, der etwas mehr Realitätsbewußtsein in die öffentliche Diskussion über Sinn und Grenzen einer Afrikapolitik bringen kann, die den Möglichkeiten der weißen wie der schwarzen Welt gleichermaßen gerecht wird.

Großoktav, 130 Seiten, 1977, Preis brosch. DM 12,80

ISBN 3 87895 164 7

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Strukturpolitik bekannt. In jahrelangen Debatten sind sie in der Kommission immer wieder aufeinander geprallt. Ein von den Tarifparteien besetzter Strukturrat würde diese Grundsatzdiskussion verewigen. Es wäre zu befürchten, daß auf diese Weise der Weg zu einer besseren Strukturpolitik versperrt bliebe. Zudem hat ein Strukturrat unter Einfluß der Sozialpartner den Nachteil, daß er leicht zu einem Rat zur Verhinderung des strukturellen Wandels wird. Es ist bekannt, daß es in gefährdeten Bereichen, die auf der Schattenseite des Strukturwandels stehen, immer wieder zur Koalition von betroffenen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften kommt, die dann gemeinsam den Staat um Hilfe anrufen. Aus diesen sachlichen Erwägungen hat sich die Mehrheit der Kommission für ein Wissenschaftlergremium entschieden.

Inzwischen ist dieser Gedanke aus Gründen, die m. E. nichts mit der Strukturpolitik zu tun haben, umfunktioniert worden. Verbal will man die Verbesserung der Strukturpolitik. In Wirklichkeit geht es um den Ausbau der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung. Es ist zu befürchten, daß die auf uns zukommende Debatte um die Strukturrate nichts zur Versachlichung der Strukturpolitik beitragen wird ¹⁰⁾.

Das zuletzt genannte Beispiel belegt, daß der Öffentlichkeit der Fortgang des Streites um die Strukturpolitik in der Marktwirtschaft und in der Zukunft nicht erspart bleiben wird. Dieser wird die Qualität unserer Wirtschaftspolitik kaum verbessern. Hier möchte ich auf meine Eingangsbemerkungen verweisen. Mir schien es wichtig, die folgenden Punkte hervorzuheben:

- Von den drei traditionellen Gebieten der Wirtschaftspolitik ist die Strukturpolitik theoretisch, empirisch und praktisch am wenigsten entwickelt.
- Es bestehen Zweifel, ob die praktizierte Strukturpolitik sinnvoll an den spezifisch strukturpolitischen Zielen ausgerichtet ist.
- Die Voraussetzungen der Strukturpolitik sind zu verbessern. Dieses bezieht sich auf Informationen, Prognosen, Beratung etc. ...

Einordnung in die Wirtschaftspolitik

Abschließend möchte ich die Strukturpolitik nochmals in die allgemeine Wirtschaftspolitik einordnen. Für das Thema „Strukturpolitik in der Marktwirtschaft“ ist die Erkenntnis wichtig, daß einmal die Rolle der Wirtschaftspolitik gegenüber den Regelmechanismen nicht überschätzt werden sollte und daß zudem die Strukturpolitik nur ein Teilbereich der Wirtschaftspolitik ist. Eingangs wies ich

¹⁰⁾ Vgl. Minderheitenvotum der Gewerkschaften zu Kap. II, Z. 221 (Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, a. a. O.); W. Roth: Strukturpolitik in der Krise? Zu einigen Ergebnissen der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bonn 1977, S. 11 ff.; Forum SPD: Vorausschauende Strukturpolitik für Vollbeschäftigung und humanes Wachstum, Bonn 1977, S. 21.

darauf hin, daß die Forderung nach Strukturpolitik mit der Wirtschaftskrise und der Krise der ökonomischen Theorie begründet wird. Die Argumentation lautet so: Bis Mitte der sechziger Jahre konnten wir nur die Ordnungspolitik; die Einführung der Globalsteuerung war die Antwort auf die globalen wirtschaftlichen Schwierigkeiten Mitte der sechziger Jahre. Die neuerliche Krise kann nur durch Strukturpolitik überwunden werden. Diese Abfolge von der Wettbewerbspolitik über die Globalsteuerung zur Strukturpolitik klingt plausibel. Akzeptiert man sie, so sind wirtschaftspolitische Fehlschlüsse unvermeidbar.

Gegenwärtige Wirtschaftsprobleme

Die Krise von 1974/75 und ihre zu schleppende Überwindung ist Ausdruck des Scheiterns der Globalsteuerung. Keine Strukturpolitik hätte sie vermeiden können. Diese Einsicht ist für ihre Verbesserung wichtig. Bis Anfang der siebziger Jahre war es möglich, nach Keynessem Muster kurzfristig die Arbeitslosigkeit zu beseitigen. Durch die weltweite Verschärfung des Verteilungskampfes und eine Antiinflationpolitik, die massive Mengeneffekte in Kauf nahm, haben wir nun zu viel Arbeitslosigkeit und Inflation und zu wenig Wachstum. Dieser Zustand ist nicht akzeptabel.

Bei weiterer Wachstumsschwäche bleibt die Prognose für 1978 düster: Zwar wird die Inflationsrate leicht sinken. Die Prognosen für Beschäftigung und Wachstum sind jedoch schon beinahe fatalistisch zu nennen. Wir zahlen einen zu hohen Preis für die weitere Entwöhnung von der Inflation. Obgleich die Wachstumsaussichten der US-Wirtschaft besser sind, ist der Stagnationsaspekt schlimmer: Von 7 % Arbeitslosigkeit und 6 % Inflation scheint man dort nicht herunterzukommen ¹¹⁾. Die Volkswirtschaften der westlichen Industrieländer gleichen Maschinen, die weit unter ihrer optimalen Ausnutzung gefahren werden. Dieses geschieht natürlich aus Furcht vor einer Beschleunigung der Inflation. Zum Jahreswechsel wurden dann auch die Volkswirtschaften der drei wichtigsten Industrieländer mehrfach gemahnt, die Wirtschaft mehr anzukurbeln.

Ich will hier nicht in eine breite Debatte über die gegenwärtigen Wirtschaftsprobleme eintreten. Es ist m. E. die Stagflation, die den Kern der ökonomischen Krise und der Krise der Wirtschaftswissenschaft bildet. Bisher sind alle Versuche gescheitert, die Stagflation z. B. auf die Konzentration im Unternehmensbereich zurückzuführen. Ebenso ist kein Ansatz in Sicht, sie über Strukturpolitik zu überwinden. Genau aus diesem Befund folgt die Priorität der Globalpolitik. Unter dieser Prämisse sollte es nicht schwer fallen, die Strukturpolitik in der Marktwirtschaft einzuordnen und zu verbessern.

¹¹⁾ Vgl. A. M. Okun: The Great Stagflation Swamp, in: Challenge, November/Dezember 1977, S. 10.