

Peters, Hans-Rudolf

**Article — Digitized Version**

## Mesoökonomische Theorie der Strukturpolitik als Teil der Neuen Politischen Ökonomie

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Peters, Hans-Rudolf (1981) : Mesoökonomische Theorie der Strukturpolitik als Teil der Neuen Politischen Ökonomie, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 5, pp. 228-233

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135557>

**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.*

# Mesoökonomische Theorie der Strukturpolitik als Teil der Neuen Politischen Ökonomie

Hans-Rudolf Peters, Oldenburg

**Lange Zeit war es üblich, die Volkswirtschaftslehre lediglich in Mikro- und Makroökonomie einzuteilen und den aggregatmäßig dazwischen liegenden Bereich auszusparen oder dessen Phänomene einfach und manchmal ziemlich willkürlich den erstgenannten Sektoren zuzuschlagen. Dabei bleiben jedoch wesentliche gruppenwirtschaftliche Sachverhalte und nahezu die gesamte Realität der heutigen Gruppengesellschaft samt den davon ausgehenden Strukturveränderungen unberücksichtigt. Von Prof. Peters stammt daher die Idee, die Mikro- und Makroökonomie um eine Mesoökonomie zu ergänzen. Er skizziert im folgenden die Ansatzpunkte einer mesoökonomischen Theorie.**

---

Die traditionelle Volkswirtschaftslehre bewegt sich auf weiten Strecken in einem ökonomischen und gesellschaftlichen Wunderland, in dem es weder Interessengruppen noch gruppenbeeinflusste Partikularpolitiken gibt. Die Markt- und Preistheorie als Kernstück der Mikroökonomie scheint zwar vereinzelt mit gruppenwirtschaftlichen Elementen – z. B. beim Kollektivmonopol – zu hantieren, tut es tatsächlich aber nicht. Bei der üblichen Gleichgewichtsanalyse ist es völlig gleichgültig, ob die Ableitung des Cournotschen Punktes am Modell eines Einzel- oder Kollektivmonopols erfolgt. Da das Monopol als gegebene Größe angenommen und nicht etwa die interne und externe Problematik eines Kollektivmonopols oder Kartells analysiert wird, ist das abgeleitete Preis-Mengen-Resultat – unabhängig von der gewählten Bezeichnung des Modells als Einzel- oder Kollektivmonopol – immer das gleiche. In der Mikroökonomie werden de facto kaum gruppenwirtschaftliche Elemente problematisiert.

Das gleiche gilt für die Konjunkturtheorie und -politik als Herzstück der Makroökonomie. Auch hier wird durchweg von den gruppenwirtschaftlichen Beeinflus-

sungsfaktoren abstrahiert. Entsprechend unrealistisch geraten sind denn auch die meisten konjunkturpolitischen Rezepturen, die mit keinerlei gruppenmäßigen Querschlägen und Komplikationen rechnen. Dabei müßte schon das Gezeter und Wehgeschrei, das zumindest bei jeder konjunkturpolitischen Bremsmaßnahme von den Interessenorganisationen der Arbeitgeber und von den Gewerkschaften angestimmt wird, darauf aufmerksam machen, daß die Konjunkturpolitik des Staates die Gruppenreaktionen und Verhinderungstaktiken einkalkulieren muß.

## Faktor Gruppenmacht

Auch die mittlerweile entwickelten strukturpolitischen Konzeptionen beachten vielfach nicht oder nur ungenügend den Faktor Gruppenmacht, obwohl doch gerade die strukturpolitische Praxis durch mannigfache Gruppenpressionen und Gruppenbegünstigungen geprägt wird. Werden jedoch in den wirtschaftstheoretischen Modellen und wirtschaftspolitischen Rezepturen die wesentlichen mesoökonomischen Sachverhalte – nämlich die Probleme, Forderungen und Reaktionen von Gruppen, Branchen und Regionen – außer acht gelassen, so wird den Mixturen die faktische Heilkraft für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gebrechen versagt bleiben.

Dieses hat den Verfasser bereits vor einem Jahrzehnt bewogen, für den „mesoökonomischen Bereich“ ein spezifisches strukturpolitisches Instrumentarium zu fordern<sup>1</sup>. Die Entwicklung einer eigenständigen Strukturpolitik neben der Ordnungs- und Konjunkturpolitik

---

*Prof. Dr. Hans-Rudolf Peters, 49, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre (Wirtschaftspolitik) an der Universität Oldenburg. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören vor allem die Mesoökonomie und Strukturpolitik, die Theorie der Wirtschaftssysteme und die Wirtschaftsordnungspolitik sowie die Politische Ökonomie.*

macht es zudem notwendig, strukturtheoretische Analysewerkzeuge zu schaffen und sich der Aufgaben einer ökonomischen Strukturtheorie bewußt zu werden<sup>2</sup>. Auch verlangt die klassifikatorische Wirtschaftstheorie zur Einordnung der Strukturtheorie und Strukturpolitik in die Systematik der Volkswirtschaftslehre eine neue Gliederungsrubrik. Strukturtheorie und Strukturpolitik setzen weder bei den Einzelwirtschaften noch bei der Gesamtwirtschaft an und können deshalb sinnvollerweise weder zur Mikro- noch zur Makroökonomie gerechnet werden. Strukturtheoretische und strukturpolitische Hauptansatzpunkte sind eben die Wirtschaftszweige, Gruppen und Regionen, also durchweg größtmäßig mittlere Aggregate zwischen Einzel- und Gesamtwirtschaft. Es empfiehlt sich, aus systemtheoretischen und analytischen Gründen für diesen Bereich der Volkswirtschaftslehre eine arteigene Theorie zu schaffen, mit deren Analysewerkzeugen insbesondere die sektoralen und regionalen Elemente der wirtschaftsstrukturellen Entwicklung und die gruppenmäßigen Aspekte der Gesellschaft erfaßt werden können.

### Dreiteilung

Der Verfasser hat für diesen Theoriebereich den Begriff „Mesoökonomie“ zur Abgrenzung von der Mikro- und Makroökonomie geprägt (in Anlehnung an die Begriffsreihe mikro = klein, meso = mittel, makro = groß). Inzwischen hat diese Dreiteilung auch Eingang in die klassifikatorische Theorie gefunden. So weist Tuchtfeldt bei der Gliederung der Wirtschaftspolitik als wissenschaftliche Disziplin im HdWW darauf hin, daß „sich eine Dreiteilung in Mikro-, Meso- und Makropolitik als zweckmäßig erwiesen (hat), um die immer mehr an Bedeutung gewinnende Wirtschaftspolitik der ‚mittleren Reichweite‘, die sich auf einzelne Branchen, Regionen und Personengruppen erstreckt, besser einordnen zu können“<sup>3</sup>.

Der Aufbau einer Mesoökonomie muß nicht beim Stande Null anfangen. Einzelne verstreute Bausteine –

wie sie in Ansätzen zur ökonomischen Strukturtheorie, Gruppen- und Verbändetheorie sowie in der Ökonomischen Theorie der Demokratie bzw. des Parteienwettbewerbs vorliegen – müssen nur aufgegriffen, ergänzt und mit der Formung weiterer Bausteine zu einem mesoökonomischen Theoriegebäude zusammengefügt werden<sup>4</sup>. (Vgl. auch den Kasten zur Systematik der Volkswirtschaftslehre.)

### Erweiterung um politische Variable

Mesoökonomische Erklärungsansätze erfolgen meist im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie und dienen insbesondere der Analyse der sektoralen und regionalen Strukturpolitik. Während die reine Ökonomie ihren Modellen nur ökonomische Faktoren und Variable zugrunde legt, zieht die Politische Ökonomie auch die Wechselbeziehungen zwischen Wirtschaftsgeschehen und Politik in ihre Untersuchungen ein. Die Erweiterung des Untersuchungsfeldes um politische und gesellschaftliche Variable, wie typische Reaktionen politisch-staatlicher Entscheidungsträger, Beeinflussungstaktiken von Interessengruppen oder das Wählerverhalten, komplizieren naturgemäß die Analysen und erschweren in der Regel eine Quantifizierung der Analyseergebnisse. Demgegenüber kann auf der Habenseite der Analysen der Politischen Ökonomie ein Gewinn an Realitätsnähe stehen, der durch den eventuellen Verlust an formaler oder mathematischer Bestimmtheit der Modellprämissen kaum geschmälert wird. Gelingt es z. B., typische Reaktionen der strukturpolitischen Entscheidungsträger auf tatsächliche oder von Interessenverbänden vorgetäuschte Branchenprobleme herauszufiltern, so trägt dieses zur Erklärung bestimmter Phänomene der Wirtschafts- und Strukturpolitik bei. Eine solche Verhaltenstypologie büßt ihren Wert auch keineswegs dadurch ein, daß man eventuell die voraussichtliche Höhe der Subventionen oder den Grad von sektoralen Wettbewerbsbeschränkungen nicht exakt vorausbestimmen kann.

### Bedeutung makroökonomischer Handlungsparameter

In der empirischen Forschung der Neuen Politischen Ökonomie dominieren bisher politisch-ökonomische Modelle mit vorwiegend makroökonomischen Variablen. Es wird z. B. zu testen versucht, ob und inwieweit ökonomische Makrogrößen – wie die Arbeitslosenquote, die Inflationsrate und das Wirtschaftswachstum – die Popularität und die Wahlchancen einer demokratischen Regierung beeinflussen. Der Verfasser hat schon früh Zweifel angemeldet, ob hier die wirklich relevanten ökonomischen Einflußvariablen auf das Wähler-

<sup>1</sup> Vgl. Hans-Rudolf Peters: Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, 1. Aufl., Freiburg/Brsg. 1971, S. 217; derselbe: Ordnungstheoretische Ansätze zur Typisierung unvollkommener Wirtschaftsordnungen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 18. Jg. (1973), S. 63 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Hans-Rudolf Peters: Funktionen der Mesoökonomik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 28/1977; derselbe: Sektoriale Strukturpolitik und Mesoökonomik, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Heft 6/1978.

<sup>3</sup> Egon Tuchtfeldt: Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1980, S. 193.

<sup>4</sup> Ein Fundament für die Mesoökonomie, auf dem weitergebaut werden kann, hat der Verfasser gelegt. Vgl. Hans-Rudolf Peters: Grundlagen der Mesoökonomie und Strukturpolitik, UTB 1087, Bern/Stuttgart 1981.

verhalten zugrunde gelegt werden. Sieht man einmal von Extremfällen der Vergangenheit – wie der Weltwirtschaftskrise Anfang der 30er Jahre – ab, so scheinen für das Wählerverhalten weniger die allgemeine Konjunkturlage zur Wahlzeit oder auch vorher als vielmehr die in den unmittelbaren Arbeits- und Lebensverhältnissen von Bevölkerungsschichten und Berufsgruppen eingetretenen strukturellen Änderungen bedeutsam. Alle Berufsgruppen reagieren auf belastende Strukturänderungen in ihrem unmittelbaren Tätigkeitsbereich meist heftig. Dagegen sind nicht wenige Berufsgruppen, z. B. die große Gruppe der Bediensteten im öffentlichen Dienst, von der allgemeinen Konjunkturlage höchstens mittelbar, und zwar meist nur über Veränderungen des Preisniveaus, betroffen.

Erfahrungsgemäß ist kaum eine Regierung in der Lage, die Binnenkonjunktur, die von vielen einheimischen

und weltwirtschaftlichen Faktoren abhängt, wahlzeitgerecht zu steuern. Deshalb bleiben auch Rezepturen für eine stimmenmaximierende Politik, die darauf hinauslaufen, etwa zwei Jahre vor der Wahl eine leichte Rezession bewußt anzustreben oder zuzulassen und im Wahljahr mit einer wirtschaftspolitisch ausgelösten glänzenden Konjunkturlage die Wahlen zu gewinnen, nur theoretische Gedankenspiele. Viel eher als die allgemeine Konjunkturlage wahlzeitgerecht zu steuern, ist die Regierung in der Lage, Strukturhilfen in Form von Subventionen, Steuervergünstigungen oder Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige oder Gruppen zu planen und einzuführen. Die oft praktizierte Politik gezielter Wahigeschenke, die auf die verschiedenen Gruppen der Gesellschaft ausgerichtet wird, zeigt die überragende Bedeutung mesoökonomischer Handlungsparameter. Da die Downssche ökonomische Theorie der Demokratie im

**Systematik der Volkswirtschaftslehre**

Ansatzpunkte	Wirtschaftstheorie		Wirtschaftspolitik	
	Systembereiche	Sachbereiche	Systembereiche	Sachbereiche
Haushalte Unternehmungen Märkte	Mikroökonomie	Nachfragetheorie – Bedürfnis- und Nutzentheorie – Einkommensverwendungs- und Konsumtheorie des Haushalts Angebotstheorie – Kostentheorie – Produktionstheorie Markt- und Preistheorie Wettbewerbstheorie Personelle Verteilungstheorie	Mikropolitik	Unternehmensordnungspolitik – Unternehmensverfassungspolitik – Betriebliche Mitbestimmungspolitik Unternehmensablaufpolitik – Zentrale Investitions- und Produktionsplanung – Punktuelle Eingriffe Wettbewerbspolitik Verbraucherpolitik Personelle Verteilungspolitik – Einkommenspolitik – Vermögenspolitik
Branchen Regionen Gruppen	Mesoökonomie	Ökonomische Strukturtheorie – Theorie des Strukturwandels – Sektorale Strukturordnungstheorie – Sektorale und regionale Strukturentwicklungstheorie – Infrastrukturtheorie – Umweltökonomie und Umweltschutztheorie Gruppen- und Verbändetheorie – Theorie des kollektiven Handelns – Gruppenmachttheorie – Gruppenbezogene Verteilungstheorie Ökonomische Theorie der Demokratie bzw. des Parteienwettbewerbs Mesoökonomische Theorie der Strukturpolitik	Mesopolitik	Sektorale Strukturpolitik – Sektorale Ordnungspolitik (Gewerbe-, Branchen- und Berufsordnungspolitik) – Sektorale Strukturplanung (indikativ oder imperativ) – Sektorenentwicklungspolitik (Agrar-, Verkehrs-, Industrie-, Energie-Strukturpolitik) – Betriebsgrößenorientierte Strukturpolitik (Mittelstandspolitik) – Forschungs- und Technologiepolitik – Sektorale Rohstoffversorgungspolitik Regionale Strukturpolitik – Raumordnungspolitik – Regionale Strukturplanung – Industrieansiedlungspolitik – Entballungspolitik – Infrastrukturpolitik – Regionale Rohstoffgewinnungspolitik – Umweltschutzpolitik
Volkswirtschaftliche Kreislaufgrößen Gesamtwirtschaft	Makroökonomie	Theorie des Wirtschaftskreislaufs und der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Konjunktur- und Beschäftigungstheorie Volkswirtschaftliche Wachstums- und Entwicklungstheorie Geld- und Währungstheorie Außenhandels- und Zahlungsbilanztheorie Funktionelle Verteilungstheorie	Makropolitik	Konjunktur- und Beschäftigungspolitik – Geld- und Kreditpolitik Antizyklische Fiskalpolitik Außenhandels- und Zahlungsbilanzpolitik Volkswirtschaftliche Wachstums- und Entwicklungspolitik Globale indikative Wirtschaftsplanung Imperative Volkswirtschaftsplanung

Mikrobereich verbleibt und sich die bisherigen empirischen Forschungen der Neuen Politischen Ökonomie auf Modelle mit makroökonomischen Variablen konzentrieren, ist der gruppenmäßig strukturierte Mesobereich stark vernachlässigt worden. Dieses hat den Verfasser bewogen, für die Entwicklung politisch-ökonomischer Modelle mit vorwiegend mesoökonomischen Variablen zu plädieren und ein solches Grundmodell selbst zu entwickeln.

### Politisch-ökonomisches Grundmodell

Im folgenden Grundriß des politisch-ökonomischen Meso-Grundmodells fungieren die strukturpolitischen Entscheidungsträger in einer parlamentarischen Demokratie als politische Unternehmer, die eine Maximierung ihrer Wählerstimmen und/oder des institutionellen und personellen Nutzens anstreben. Die strukturpolitischen Instanzen sind potentielle Anbieter von Strukturhilfen, die von Interessengruppen nachgefragt werden.

Der „Markt für Strukturhilfen“ weist folgende Modellprämissen auf:

#### Angebotsseite:

- Die strukturpolitischen Instanzen (Parlamente, Regierungen, Ministerien) sind prinzipiell in der Lage, Strukturhilfen anzubieten.
- Die strukturpolitischen Entscheidungsträger (Parlamentarier, Parteifunktionäre, Minister, Ministerialbeamte) sind grundsätzlich bereit, Strukturhilfen gegen von ihnen als angemessen empfundene Gegenleistungen oder Folgewirkungen abzugeben.
- Sie streben als Politiker oder leitende Beamte Stimmenmaximierung und/oder persönliche Bedeutungsmaximierung an.

#### Nachfrageseite:

- Die Strukturhilfen anstrebenden Gruppen (Produzentenverbände, Branchengewerkschaften, Berufsgruppen) verfügen über Gegenleistungen (z. B. Wahlbeeinflussung, Fachberatung), die von den strukturpolitischen Entscheidungsträgern als adäquat angesehen werden.
- Die Interessengruppen und Verbände sind fähig, auch heterogene Interessen ihrer Mitglieder zu einer homogenen Nachfrage nach dem Kollektivgut „Strukturhilfe“ zusammenzufassen.
- Die Verbände streben eine Maximierung der politischen Verzinsung des „Verbandskapitals“ an, d. h. eine möglichst große positive Differenz zwischen aufgewendeten Kosten für die Verbandsorganisation (Input) und den erlangten und quantifizierten Vorteilen (Output) strukturpolitischer Regelungen zugunsten der Verbandsmitglieder.

put) strukturpolitischer Regelungen zugunsten der Verbandsmitglieder.

Es kann angenommen werden, daß auf dem „Markt für Strukturhilfen“ immer ein Angebot latent vorhanden ist. Zum einen sind erfahrungsgemäß die strukturpolitischen Instanzen grundsätzlich stets – selbst bei gelegentlichen ordnungs- oder verteilungspolitischen Bedenken – bereit, gegen eine als adäquat empfundene und ihren Interessen dienende Gegenleistung eine Strukturhilfe aus ihrem Arsenal zu tauschen. Zum anderen gibt es Formen von Strukturhilfen, die der Staat fast jederzeit relativ leicht produzieren, anbieten und gewähren kann. Zu diesen Strukturhilfen gehören vor allem sektorale Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige und Berufsgruppen. Im Gegensatz zu den Strukturhilfen in Form von Branchensubventionen und Steuervergünstigungen, deren Angebot infolge knapper staatlicher Finanzen und des Zwanges zum Budgetausgleich begrenzt ist, können Wettbewerbsbeschränkungen quasi ohne „Produktionskosten“ (wenngleich meist nur unter gesellschaftlichen Wohlfahrtseinbußen) fast beliebig staatlicherseits offeriert werden. Da erfahrungsgemäß die flexible marktwirtschaftlich orientierte Gesamtordnung ein relativ hohes Maß an Wettbewerbsbeschränkungen auf Teilgebieten verkraften kann, sind die strukturpolitischen Instanzen mit derartig ordnungsinconformen Maßnahmen schnell bei der Hand. Viele wettbewerbsreduzierende Bestimmungen – oft in Branchengesetzen und Rechtsverordnungen verborgen – zeugen davon, daß selbst dann, wenn ordnungspolitisch weniger einschneidende Mittel zur Verfügung standen, dennoch den wettbewerbsbeschränkenden Maßnahmen der Vorzug gegeben worden ist.

### Gegenleistungen von Verbänden und Gruppen

Viele Verbände streben ständig nach Strukturhilfen. Der Erfolg oder Mißerfolg eines Verbandes im externen Funktionsbereich wird nämlich meist daran gemessen, ob und gegebenenfalls inwieweit die Verbandstätigkeit den Verbandsmitgliedern einen Überschuß über das marktmäßig erzielbare Einkommen gebracht hat. Stellt man die aufgewendeten Kosten für die Verbandsorganisation und deren Tätigkeit im externen Aufgabenbereich (Input) den erlangten und quantifizierten Vorteilen (Output) gegenüber, so erhält man bei einem Überschuß des Outputs eine gleichsam politische Verzinsung des eingesetzten Verbandskapitals. Die politische Verzinsung schlägt sich nieder in Erträgen und Preisen, die infolge von erlangten Subventionen oder verteidigten Anbieterschutzordnungen höher als ohne diese erstrittenen staatlichen „Strukturhilfen“ sind.

Die Branchenverbände und Berufsgruppen bezahlen die Strukturhilfen – sieht man von illegalen Bestechungen und Zuwendungen an die Parteikassen ab – nicht in Geld oder geldwerten Leistungen. Ihre potentielle Gegenleistung kann in ihrem Einfluß gesehen werden, die Stimmen ihrer Mitglieder bei der nächsten Wahl den Regenten oder der Opposition zu erhalten oder zuzuführen. Sie kann aber auch darin bestehen, den Ministerialbeamten durch verbandsseitige Unterstützung zu Bedeutungszuwächsen und eventuell mittelbar zu Beförderungen verhelfen zu können. Je nach strukturpolitischer Entscheidungsebene sind für das Tauschobjekt „Strukturhilfe“ andere Gegenleistungen gefragt. Werden strukturpolitische Entscheidungen von Gewicht auf hoher politischer Ebene (Minister, Kabinett, Parlaments- oder Parteigremium von Rang) beschlossen, so steht meist der Aspekt der Stimmenmaximierung von Wählern für die Entscheidungsträger im Vordergrund. Die Verbände, die eine Strukturhilfe – häufig direkt vor der Wahl – anstreben, müssen also bei den Politikern zumindest den Eindruck erwecken, daß sie einen merklichen Beitrag hinsichtlich der Wählerstimmenzuführung oder -erhaltung leisten können. Gleichzeitig müssen sie glaubhaft machen, daß die von ihnen angestrebte Begünstigung ihrer Gruppenangehörigen wegen öffentlicher Unmerklichkeit keinen nennenswerten Wählerverprellungseffekt bei nichtbegünstigten oder gar belasteten anderen Gruppen hat.

Häufig nehmen die auf Stimmenfang ausgehenden Regenten an, daß eine einkommenswirksame Gruppenbegünstigung sofort bei den Begünstigten fühlbar und auch unmittelbar wahlmäßig honoriert wird, während die mit den gruppenbegünstigenden Förderungsmaßnahmen eventuell verbundenen Belastungen in Form einer höheren staatlichen Verschuldungsquote der breiten Masse der Wähler verborgen bleiben. Zudem gibt es „Strukturhilfen“ in Form sektoraler Wettbewerbsbeschränkungen, die den öffentlichen Haushalt nicht direkt (eventuell aber an anderer Stelle wegen induzierter neuer Subventionen) belasten. Dies erklärt die Vorliebe der strukturpolitischen Instanzen für sektorale Wettbewerbsbeschränkungen, die oft als Anbieter-schutzordnungen wirken, aber meist hinter wohlklingenderen Namen – wie Agrarmarktordnungen, Berufsordnungen, Energiewirtschaftsordnung, Güterverkehrsordnung – verborgen werden.

Werden strukturpolitische Entscheidungen auf niedriger Entscheidungsebene von Fachbeamten, deren Berufskarriere meist weniger vom politischen Wahlausgang berührt wird, getroffen, so steht als Entscheidungsmotiv vor allem die Aussicht steigender institutioneller und personeller Bedeutung im Mittelpunkt. Bei

vorwiegend branchenmäßiger Gliederung von Ministerien neigen erfahrungsgemäß die Fachbeamten dazu, die Forderungen der jeweils von ihnen „betreuten“ Branchen nach Strukturhilfen möglichst zu erfüllen oder zumindest weitgehend zu unterstützen. Sie tun dies, weil sie die maßgebenden Branchenvertreter und Verbände als Verbündete zur Verteidigung von Ressortinteressen gewinnen oder nicht verlieren wollen. Ferner versprechen sie sich von einer Stärkung der betreuten Wirtschaftszweige auch einen eigenen institutionellen und personellen Bedeutungszuwachs mit Verbesserung ihrer Beförderungschancen. Zudem können die Branchen- und Berufsverbände dem Ministerialbeamten manche Gegenleistung bieten, indem sie ihn für seine Arbeit mit verbandseigenen Statistiken oder anderen Unterlagen versorgen, in Fachfragen beraten und bei passender Gelegenheit beim Minister loben. Die beträchtliche Verbändeaffinität der Ministerialbürokratie in den Fachressorts führt dazu, daß oft relativ kleine Gruppen mit wenigen Mitgliedern (die jedoch bedeutungsvoll sein können) ihre Partialinteressen zu Lasten unorganisierter großer Gruppen (insbesondere der Verbraucher), die über keinen speziellen Zugang zu den Entscheidungsträgern und keine potentielle Gegenleistung verfügen, durchsetzen können.

### Scheinbare Paradoxien

Erfahrungsgemäß neigen Regierungen aller parteipolitischen Couleur dazu, schrumpfenden Wirtschaftszweigen mit arbeitsintensiver Produktion besonders umfangreiche und vielfältige Strukturhilfen zu gewähren, und zwar selbst dann, wenn diese Sektoren für die Regierungsparteien unmittelbar gar kein nennenswertes Wählerpotential enthalten. Bei Beachtung der ökonomischen und politischen Interdependenzen klärt sich jedoch auch dieses scheinbare Paradoxon. So lag z. B. ein wesentliches Motiv für die massive Förderung des Ruhrkohlenbergbaus auch zu Zeiten von CDU/CSU-Regierungen, die kaum ein Wählerpotential bei den Ruhrkumpels erwarten konnten, in der befürchteten Ausstrahlung einer anhaltenden Steinkohlenabsatzkrise auf andere Berufsgruppen mit beachtlichem CDU-Wählerpotential. Die durch den Strukturwandel auf dem Energiemarkt ausgelöste Steinkohlenabsatzkrise Ende der fünfziger Jahre im bevölkerungsreichen Bergbauland Nordrhein-Westfalen betraf ja nicht nur unmittelbar die Bergleute, sondern mittelbar über Absatzeinbußen auch die Einzelhändler, Gastwirte und andere Waren- und Dienstleistungsanbieter.

Umgekehrt hat die Aufrechterhaltung der lange Zeit verbraucherfeindlich und unsozial wirkenden Agrarmarktordnungen sowie der umfangreichen anderen Strukturhilfen für die Landwirtschaft auch unter sozial-

demokratisch geführten Bundesregierungen, die kaum ein nennenswertes Wählerpotential in der konservativ gesinnten Bauernschaft haben, spezifische Gründe. Zum einen kann kaum noch eine Bundesregierung an dem (ökonomisch widersinnigen) System der EG-Agrarmarktorfnungen rütteln, ohne mit den französischen Agrarinteressen in Konflikt zu geraten und eventuell ein Auseinanderbrechen der Europäischen Gemeinschaft zu riskieren. Zum anderen spekulieren die Parlamentarier, bestärkt von einer rührigen inner- und außerparlamentarischen Agrarlobby (Grüne Front), darauf, daß die meisten Wähler das höchst komplizierte System der in der politischen Handhabung verbraucherfeindlich wirkenden Agrarmarktorfnungen mit ihren Interventionspreisen und mengenmäßig unbeschränkten Absatzgarantien kaum durchschauen und deshalb stoisch hinnehmen. Ferner scheuen sich die Parlamentarier, die indirekte Stützung bäuerlicher Einkommen über Marktordnungen und zu Lasten der Verbraucher und Steuerzahler aufzugeben, weil sie dann als Ersatz eventuell direkte Einkommenshilfen geben und offen im Bundeshaushalt ausweisen müßten. Die Phalanx der Grünen Front, vorweg der Deutsche Bauernverband, hat deshalb mit allen Mitteln die Agrarmarktorfnungen verteidigt, weil diese Tarnkappe die enorme Stützung der Landwirtschaft verbirgt.

Eine Erklärung dafür, warum eine aus der Arbeiterbewegung hervorgegangene Partei, wie die SPD, im Grunde die von den Regierungen der CDU/CSU und CDU/FDP begonnene produzentenbegünstigende sektorale Strukturpolitik weiterverfolgt, liegt in folgendem: Die SPD hat einen festen Stamm von Wählern, vorwiegend immer noch aus der Arbeiterschaft, erlangt aber ihre Regierungsmehrheit in der Regel nur durch Koalitionen mit der FDP und zu Buche schlagenden Stimmen aus dem Wählerpotential der Mittelschichten. Von dem Medianwähler – sei er nun Selbständiger oder Angestellter in gehobener Position – glaubt man zu wissen, daß er einen Hang zur Bevorzugung stabiler ökonomischer Verhältnisse hat und ebenso wie die Arbeiterschaft stark sicherheitsorientiert ist. Deshalb wäre die tatsächliche Praktizierung einer

mobilitätsorientierten Strukturanpassungspolitik, die angeblich angestrebt werden soll, wahlpolitisch für die Bundesregierung risikohaft. Es könnte nämlich leicht geschehen, daß der mit einer solchen Politik verbundene stärkere Zwang zur Umstellung und Strukturanpassung sowohl Medianwähler als auch Arbeiter, die vom durchschlagenden Strukturwandel negativ betroffen werden, verprellt.

### Strukturwandelverzögerungspolitik

Bekanntlich müssen konkurrierende Parteien bei der Ausprägung ihrer Politik auf offensichtliche Grundhaltungen der Mehrzahl der Wählerschaft Rücksicht nehmen. Da der risikofreudige Pionierunternehmer Schumpeterscher Prägung und der total mobile Arbeitnehmer verschwindend kleine Minderheiten sind und das Sicherheitsmotiv und die Abneigung gegen Orts- und Arbeitsplatzwechsel in der Masse des Wahlvolkes dominieren, präferieren alle im Bundestag vertretenen Parteien eine Strukturwandelverzögerungspolitik, die oft in eine Strukturpolitik abgeleitet. Allerdings versuchen alle Parteien, die weitgehend betriebene Strukturpolitik hinter der konzeptionellen Fassade einer angeblich wachstums- und mobilitätsorientierten Strukturanpassungspolitik – wie sie vor allem in den „Grundsätzen der sektoralen Strukturpolitik“<sup>5</sup> niedergelegt ist und von allen Bundesregierungen bisher verkündet worden ist – zu verstecken. Offensichtlich klaffen jedoch strukturpolitische Konzeption und Wirklichkeit weit auseinander, weil sich die Instanzen der sektoralen Strukturpolitik bei ihrer praktizierten Politik vielfach nicht an das verkündete strukturpolitische Leitbild halten<sup>6</sup>.

Die vorstehende Skizzierung der Mesoökonomischen Theorie der Strukturpolitik dürfte gezeigt haben, daß sie als Teil der Neuen Politischen Ökonomie einen realitätsnahen Erklärungsansatz für die praktizierte Strukturpolitik und auch operationale Entscheidungshilfen für strukturpolitische Reformansätze zu liefern vermag. Deutlich wird dies besonders bei einem Vergleich mit anderen strukturpolitischen Erklärungsansätzen, die vielfach immer noch von einer generellen Allgemeinwohlbezogenheit des strukturpolitischen Entscheidungsprozesses ausgehen und wegen dieser unrealistischen Prämisse die tatsächlich weitgehend betriebene partikulare Gruppenbegünstigungspolitik zu Lasten Dritter kaum erklären können. Aber auch jene „strukturpolitischen“ Erklärungsversuche aus der Garüche der Politischen Ökonomie des Marxismus – wie sie neuerdings mit der Theorie des Staatsmonopolistischen Kapitalismus (Stamokap-Theorie) versucht werden – liefern eher Zerrbilder statt Abbilder der Wirklichkeit<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Die „Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik“, die 1968 unter der Großen Koalition von CDU/SPD verkündet worden sind, gelten noch immer; vgl. Bundestagsdrucksache V/2469 vom 16. 1. 1968.

<sup>6</sup> Vgl. Hans-Rudolf Peters: Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bombach / Gahlen / Ott (Hrsg.): Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, Tübingen 1977, S. 119 ff.

<sup>7</sup> Vgl. Hans-Rudolf Peters: Strukturpolitische Erklärungsansätze in der Stamokap-Theorie und Neuen Politischen Ökonomie, in: Hedtkamp (Hrsg.): Zur Marxistischen und Neuen Politischen Ökonomie, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 112, Berlin 1981; ferner derselbe: Politische Ökonomie des Marxismus – Anspruch und Wirklichkeit, UTB 1064, Göttingen 1980.