

Maennig, Wolfgang; Wagner, Helmut

Article — Digitized Version

## Internationaler Politikwettbewerb versus Koordinierung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Maennig, Wolfgang; Wagner, Helmut (1994) : Internationaler Politikwettbewerb versus Koordinierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 10, pp. 515-521

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137173>

**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.*

Wolfgang Maennig, Helmut Wagner

## Internationaler Politikwettbewerb versus Koordinierung

*Praktisch zeitgleich legten die EG-Kommission mit ihrem „Weißbuch“ und die Bundesregierung mit ihrem „Aktionsprogramm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ wachstums- und strukturpolitische Maßnahmenkataloge vor, die nicht aufeinander abgestimmt sind. Würde eine internationale Koordinierung dieser Politiken zu ökonomisch besseren Ergebnissen führen, oder ist ein Wettbewerb der nationalen Wachstums- und Strukturpolitiken effizienter?*

Das wirtschaftliche Hauptproblem der europäischen Staaten ist die hohe Arbeitslosigkeit, die gegenwärtig bei gut 11% mit steigender Tendenz liegt. Zurückzuführen ist die Arbeitslosigkeit bzw. das geringe Beschäftigungswachstum auf die anhaltende Wachstumsschwäche und eine geringe Beschäftigungsintensität des Wachstums in Europa. Die Ursachen dieser beiden Entwicklungen hängen zum Teil eng zusammen, und eine getrennte Analyse ist nur teilweise möglich.

Hinsichtlich der Wachstumsschwäche ist auf die tendenziell gesunkene Wettbewerbsfähigkeit<sup>1</sup> Europas im Vergleich zu den Hauptkonkurrenten USA und Japan hinzuweisen, die sich in verringerten Weltmarktanteilen insbesondere in den wachstumsstarken Bereichen der Hochtechnologie niederschlägt. Was die tieferliegenden Gründe dieser Wettbewerbsschwäche betrifft, so besteht über die relative Bedeutung der einzelnen Komponenten kaum Einigkeit. So wird angebotsseitig erstens auf einen zu geringen Strukturwandel hingewiesen, der einen „Anpassungsstau“<sup>2</sup> verursache. Zweitens wird auf den bereits erwähnten, deutlich geringeren Anstieg der Faktorproduktivitäten der europäischen Länder im Vergleich zu Japan hingewiesen, wobei allerdings offenbleibt, ob dies die Ursache oder die Folge des geringeren Wachstums ist. Im Zusammenhang damit ist neben den relativ hohen Effizienzverlusten auf den europäischen Arbeitsmärkten, auf die noch eingegangen wird, auch festzustellen, daß die F&E-Aufwendungen in Europa geringer als in Japan sind, die Regulierungen im Bereich bestimmter Forschungssegmente höher<sup>3</sup> und in der Folge die Patentanmeldungen deutlich geringer<sup>4</sup>.

Schließlich ist neben den geringeren Aufwendungen für das „human capital“ auch die traditionellerweise als „Investition“ bezeichnete Akkumulation von Realkapital in Europa zumindest geringer als beim wichtigen Konkurrenten Japan. Weitere Faktoren, die jedenfalls zeitweise die europäische Wettbewerbsfähigkeit negativ beeinflussen, sind auf der Angebotsseite die hohe Steuer- und Abgabenbelastung und die teilweise kulturell bedingten Schwierigkeiten, in die asiatischen Wachstumsmärkte einzudringen, sowie auf der Nachfrageseite der vorläufige Abschluß der Nachkriegsrekonstruktion Europas und der vergleichsweise hohe Außenwert der europäischen Währungen<sup>5</sup>.

Was die Arbeitsmarkteffizienz anbelangt, so liegt das Lohn(stück)kostenniveau der europäischen Volkswirtschaften im allgemeinen und in Deutschland im besonderen vergleichsweise hoch. Wenngleich diese Feststellung aufgrund von Wechselkursverzerrungen und unter Um-

<sup>1</sup> Zu den üblichen, wenngleich umstrittenen mikroökonomischen Indikatoren der internationalen Wettbewerbsfähigkeit vgl. B. Gahlen u.a.: Zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, Diskussionspapier Nr. 19 des Wissenschaftszentrum Berlin, 1985. Hinzu treten volkswirtschaftliche Indikatoren, welche die Angebotsbedingungen und nationalen Institutionen betonen; vgl. G. Fels: Zum Konzept der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 39/1988, S. 135-144.

<sup>2</sup> Vgl. J. Donges, K.-D. Schmidt u.a.: Mehr Strukturwandel für Wachstum und Beschäftigung, Kieler Studien, Nr. 216/1988.

<sup>3</sup> Von 850 Freisetzungsexperimenten im Bereich der Gentechnik in den OECD-Ländern entfallen nur drei auf Deutschland; vgl. Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung: Zwang zum Strukturwandel. Hilfestellung durch Industriepolitik?, in: Argumente zur Wirtschaftspolitik, Nr. 46/1993.

<sup>4</sup> Vgl. Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung, a.a.O.; und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen: Strukturwandel in der Krise. Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. RWI-Strukturberichterstattung 1993, Band 1, Gesamtdarstellung, Essen 1993, S. 139ff.

<sup>5</sup> Vgl. beispielsweise H. Klodt, K.-D. Schmidt u.a.: Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb. Die deutsche Wirtschaft auf dem Prüfstand, Kieler Studien Nr. 228/1989; Bundesministerium für Wirtschaft: Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, Bonn 1994; sowie Bundesministerium für Wirtschaft: Forum Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, Bonn 1994.

---

*Prof. Dr. Wolfgang Maennig, 34, lehrt Wirtschaftspolitik sowie Verkehrswissenschaft an der Universität Hamburg und an der E.A.P. Europäische Wirtschaftshochschule Berlin; Prof. Dr. Helmut Wagner, 43, lehrt Wirtschaftspolitik an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg.*

ständen unterschiedlichen Arbeitskräftequalifikationen und -produktivitäten problematisch ist, so bleibt doch festzustellen, daß in den meisten europäischen Ländern die Lohnstückkosten in den achtziger Jahren und Anfang der neunziger Jahre stärker gestiegen sind als in den USA und insbesondere in Japan. Hinzu kommt, daß die Lohndifferenzierung nach unten relativ gering ausfällt und die Hiring- und Firing-Kosten höher sind. Diese mikroökonomischen Inflexibilitäten scheinen in einem engen Zusammenhang mit den makroökonomischen Ergebnissen zu stehen<sup>6</sup>.

### Das EG-Weißbuch

Zur Erreichung eines höheren Wachstums und einer höheren Beschäftigungsintensität empfiehlt die EG-Kommission eine Strategie, die sich aus drei Elementen zusammensetzt (vgl. Übersicht 1)<sup>7</sup>:

- die Schaffung stabiler Rahmenbedingungen durch die makroökonomische Politik,
- eine aktive Arbeitsmarktpolitik und
- eine entschlossene Strukturpolitik zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft.

Im offiziellen Duktus des Weißbuches werden die Politikmaßnahmen dieser drei Bereiche der Makro-, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik zwar gleichgewichtig behandelt. Dennoch muß zur Makro- und Arbeitsmarktpolitik festgestellt werden, daß das Weißbuch zwar die Ursachen der europäischen Probleme recht präzise analysiert, jedoch bei der Formulierung der Politikinstrumente wenig spezifisch ist. Obwohl diese Bereiche tatsächlich von erheblicher Bedeutung für die Lösung der europäischen Probleme sein dürften, muß deshalb gefolgert werden, daß die diesbezüglichen Empfehlungen des Weißbuches allenfalls ein unverbindlicher und allgemeiner Orientierungsrahmen für die national erforderlichen Politiken sind. Daher wird sich die folgende Analyse auf die spezifischer ausgearbeitete Strukturpolitik konzentrieren.

Die empfohlenen wachstums- und strukturpolitischen Maßnahmen können unterteilt werden in ordnungspolitische (wie Infrastrukturprojekte und Regulierungs- und

Deregulierungsmaßnahmen) und in sektorale Strukturpolitiken (Industrie- und Umweltpolitik)<sup>8</sup>.

Die Infrastrukturprojekte lassen sich in die Schaffung neuer Informations- und Telekommunikationsnetze, den Ausbau des europäischen Verkehrsnetzes, eines europäischen Energienetzes und „große Umweltvorhaben“ unterteilen. Die Gesamtkosten des Infrastrukturprogrammes belaufen sich auf rund 864 Mrd. ECU für die nächsten 15 Jahre, von denen rund 491 Mrd. ECU bis zum Ende des Jahrhunderts anfallen.

Im Bereich der Technologie- und Forschungsförderung sollen die forschungspolitische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und die zwischenbetriebliche Zusammenarbeit gefördert werden. Diese Förderung soll via Beratung und Betreuung „die großen Prioritäten“<sup>9</sup> identifizieren: „Allein ein solches Vorgehen bietet die Garantie dafür, daß sämtliche Möglichkeiten des Marktes bei der Festlegung der Forschungsprioritäten Berücksichtigung finden.“<sup>10</sup> Diese Vorgehensweise soll „im Rahmen einer begrenzten Anzahl gemeinsamer Großprojekte“<sup>11</sup> in den drei Bereichen der neuen Informations-, Bio- und Ökotechnologien das bereits oben skizzierte, als zu gering empfundene Wachstum der F&E-Ausgaben erhöhen und die bisher als mangelhaft empfundene gemeinschaftliche Koordinierung der F&E-Aktivitäten stärken. Bezüglich der konkreten gemeinschaftlichen Instrumente wird mit der „Koordinierung der einzelstaatlichen Maßnahmen (Forschungskonsortien) und der politischen Konzepte für die industrielle Forschung ..., Konzentration auf eine bestimmte Anzahl von Technologien mit besonderem Einfluß auf verschiedene Industriezweige ...“<sup>12</sup> deutlich in Richtung einer Koordinierung, Zentralisierung und Sektoralisierung der europäischen F&E-Politik argumentiert.

### Das deutsche Aktionsprogramm

Im September 1993 legte das Bundesministerium für Wirtschaft ein wachstums- und strukturpolitisch orientiertes „Aktionsprogramm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ vor, das 30 Sofortmaßnahmen beinhaltet (vgl. zusammenfassend Übersicht 2). Wie im EG-Weißbuch bilden auch hier arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ein Schwergewicht, allerdings sind diese im Gegensatz zum Weißbuch konkret ausformuliert. Die Maßnahmen wirken

<sup>6</sup> Vgl. ausführlicher OECD: Positive Adjustment Policies. Managing Structural Change, Paris 1983, S. 23; B. Gahlen: Zu den Leitlinien für eine Politik der positiven Strukturanpassung, in: Erfolg und Mißerfolg sektoraler Strukturpolitik, Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 31/1985, Berlin, S. 231 ff.

<sup>7</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Weißbuch, Luxemburg 1994. Eine kritische Beschreibung des EG-Weißbuches findet sich auch bei G. Stahl: Gibt es eine europäische Antwort auf die Beschäftigungsfrage?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 3, S. 146-150.

<sup>8</sup> Auch für die Regulierungs- und Deregulierungspolitiken sowie für die Umweltpolitik gilt, daß die Politikempfehlungen des Weißbuches wenig spezifisch sind und mehr einen Arbeitsauftrag darstellen. Eine nähere Analyse soll deshalb im folgenden nicht vorgenommen werden.

<sup>9</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O., S. 16.

<sup>10</sup> Ebenda.

<sup>11</sup> Ebenda.

<sup>12</sup> Ebenda, S. 113.

tendenziell in Richtung auf eine Flexibilisierung des Arbeitsrechtes, eine Öffnung der Lohnstruktur nach unten und eine relative Besserstellung niedrigbezahlter Tätigkeiten gegenüber dem Bezug von Arbeitslosenunterstützung.

Im Bereich der Wachstums- und Strukturpolitik sind nur in einem Punkt, nämlich dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur unter teilweise privater Finanzierung, gemeinsame Elemente des deutschen Programmes mit dem EG-Weißbuch zu erkennen. Die sonstigen deutschen Maßnahmen sind deregulierend, während der im EG-Weißbuch propagierte Ausbau der Telekommunikations- und Energieinfrastruktur, die großen Umweltvorhaben sowie die Förderung von Forschung, Technologie und Entwicklung entweder überhaupt nicht oder allenfalls kurz erwähnt werden. Eine sektorale F&E-Politik wird im Aktionsprogramm nicht erwogen.

Da zudem das – zum Zeitpunkt der Veröffentlichung schon in fortgeschrittener Vorbereitung befindliche – Weißbuch der EU und die darin enthaltenen Maßnahmen keinerlei Erwähnung finden, muß letztlich von einer recht schwachen Abstimmung zwischen beiden Programmen, wenn nicht von einer Komplementarität bzw. Konkurrenz gesprochen werden. Der Kontrast in den beiden vorgestellten strukturpolitischen Konzeptionen wirft die Frage auf, ob und in welchem Umfang die Wachstums- und Strukturpolitik international koordiniert werden sollte.

### Legitimation koordinierter Strukturpolitik

Die modernsten, auch dem EG-Weißbuch zugrundeliegenden theoretischen Argumente für eine internationale Koordinierung liefert die sogenannte „Neue Wachstumstheorie“. Diese Theorie, in deren Zentrum die Endogenisierung des technischen Wandels steht, ist bislang in zwei breitangelegten Modellzweigen entwickelt worden. Diese werden als „Learning-by-doing-Modelle“ und „Erfindungsmodelle“ bezeichnet und inzwischen auch zunehmend miteinander verbunden<sup>13</sup>.

Die „Learning-by-doing-Modelle“<sup>14</sup> sehen technischen Wandel als nichtindendiertes, externes Nebenprodukt der Güterproduktion an. Ein wirtschaftspolitischer An-

satzpunkt für die stärkere Generierung technischen Wissens ist demnach in der Schaffung von Anreizen zur Produktion von einer hohen Zahl verschiedener Güterarten zu sehen. Dagegen betrachten die gegenwärtig stärker dominierenden „Erfindungsmodelle“<sup>15</sup> den technischen Wandel als einen kostspieligen und wohlüberlegten Prozeß und konzentrieren sich dabei auf die Anreizdeterminanten eines bewußten Erfindens, wie z.B. den institutionellen Rahmen und die Marktgröße.

In beiden Ansätzen spielen Wissens- und technologische Spillovers eine zentrale Rolle. Die Wissensproduktion wird als von den einzelnen Produzenten nicht voll internalisierbar betrachtet, wodurch ihr der Charakter eines „öffentlichen Gutes“ zukommt. Diese Spillovers ermöglichen es zukünftigen Generationen von Forschern, technologische Durchbrüche mit einem geringeren Res-

## Übersicht 1 Die wirtschaftspolitischen Elemente des EG-Weißbuches

### 1 Makroökonomische Politik

- 1.1 Verringerung der Haushaltsdefizite
- 1.2 Inflationsziel von 2% bis 3%

### 2 Arbeitsmarktpolitik

- 2.1 Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität
  - Reform und Stärkung der Aus- und Weiterbildung; Europäisierung der Qualifikationen und Berufe
  - Verringerung der in den Steuer- und damit zusammenhängenden Systemen begründeten Abschreckungseffekte für Arbeitsangebot und -nachfrage
  - Flexibilisierung der Arbeitsorganisation und -zeitgestaltung
  - Vereinfachung von hiring und firing
- 2.2 Ausbau „neuer“ Dienstleistungen (Nachbarschaftsdienste, Freizeit- und Kulturbereich, Stadtсанierung, Nahverkehr, Umweltschutz)
- 2.3 Relative Senkung der Lohn- und Lohnnebenkosten, insbesondere für minderqualifizierte Arbeitskräfte in bezug auf Kapital, Energie und Nichtenergieprodukte

### 3 Wachstums- und Strukturpolitik

- 3.1 Infrastrukturpolitik
  - Ausbau des Europäischen Verkehrsnetzes
  - Schaffung neuer Informations- und Telekommunikationsnetze
  - Ausbau eines Europäischen Energienetzes
  - „Große“ Umweltvorhaben
- 3.2 Regulierungs- und Deregulierungspolitik zur vollen Nutzung der Binnenmarktvorteile
  - Ergänzung und Vereinfachung in den Bereichen Pharmazeutika, geistiges Eigentum und Gesellschaftsrecht
  - Initiative zur vereinfachten Anpassung der kleinen und mittleren Unternehmen an die Binnenmarktdynamik
  - Abschluß des Rechtssetzungsprogrammes: Deregulierung im Energie-, Telekommunikations-, Post- und Verkehrssektor
  - Erhöhung der Effizienz der Verwaltung des Gemeinschaftsgebietes
- 3.3 F&E-Politik
  - Festlegung der großen Prioritäten in F&E
  - Großprojekte in der Informations-, Bio- und Ökotechnologie
- 3.4 Umweltpolitik entsprechend einem Modell der „nachhaltigen Entwicklung“

<sup>13</sup> Vgl. ausführlicher hierzu z.B. H. Wagner: Wachstum und Entwicklung. Theorie der Entwicklungspolitik, München, Wien 1993, und das „Winter 1994“-Heft des „Journal of Economic Perspectives“.

<sup>14</sup> Vgl. P. M. Romer: Increasing Returns and Long-run Growth, in: Journal of Political Economy, 94. Jg. (1986), S. 1002-1037; sowie R. E. Lucas jr.: On the Mechanics of Economic Development, in: Journal of Monetary Economics, 22. Jg. (1988), S. 3-42.

<sup>15</sup> Vgl. z.B. P. M. Romer: Endogenous Technological Change, in: Journal of Political Economy, 98. Jg. (1990), S. S71-S102; P. S. Segerstrom, T. C. A. Anant, E. Dinopoulos: A Schumpeterian Model of the Product Life Cycle, in: American Economic Review, 80. Jg. (1990), S. 1077-1091.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Weißbuch, Luxemburg 1994.

Übersicht 2

Das deutsche Aktionsprogramm für mehr Wachstum und Beschäftigung

**I. Konsolidierung der öffentlichen Haushalte**

1. Ausrichtung aller ausgabewirksamen Entscheidungen und mittelfristigen Finanzplanungen am Ziel, bis zum Jahr 2000 die Staatsquote auf das Niveau vor der Vereinigung zu senken.
2. Globale Minderausgabe von 5 Mrd. DM durch Einsparungen in Ressortverantwortung.
3. Anstreben einer Nullrunde im öffentlichen Dienst 1994.

**II. Existenzgründungs- und Innovationsoffensive im Mittelstand**

4. Wiedereinführung eines Eigenkapitalhilfeprogrammes zur Förderung selbständiger Existenzen in den alten Ländern nach dem Vorbild der neuen Länder.
5. Zinsverbilligtes Kreditprogramm zur Förderung risikoreicher innovativer Unternehmensgründungen sowie zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation für ausgewählte Förderbereiche.
6. Verbesserung der Förderungsmöglichkeiten des ERP-Programms zur verstärkten Berücksichtigung des industriellen Mittelstandes und – in den neuen Ländern – zur Lösung von Liquiditätsproblemen.
7. Bereitstellung zinsverbilligter Darlehen und Bürgschaften für Meisterkurse und andere Fortbildungsmaßnahmen in der gewerblichen Wirtschaft.
8. Förderung des Überganges aus der Arbeitslosigkeit in die Selbständigkeit durch ein sechsmonatiges Überbrückungsgeld.

**III. Verbesserung und Erweiterung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums**

9. Begrenzung der Bemessungsgrundlage der Lohnkostenzuschüsse für arbeitsmarktpolitisch geförderte Beschäftigungsverhältnisse; Festlegung der Höchstbeträge für die förderfähigen Entgelte.
10. Arbeitsförderung nach § 249 h AFG (d.h. die Umwandlung von Lohnersatzleistungen in Lohnkostenzuschüsse) in strukturschwachen Regionen der alten Bundesländer unter finanzieller und zeitlicher Begrenzung in den Beschäftigungsfeldern Umwelt, soziale Dienste und Jugendhilfe.
11. Freiwillige Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen von Sozialrechtsverhältnissen, bei denen neben Arbeitslosenhilfe eine Aufwandsentschädigung gezahlt wird.
12. Verstärkte Heranziehung von Arbeitslosenhilfebezieher für die Durchführung von Saisonarbeiten. Zur Abgeltung besonderer Aufwendungen kann ein Teil der Arbeitslosenhilfe in pauschalierter Form weitergezahlt werden.
13. Zusätzliche Arbeitsvermittlung durch Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung unter Beteiligung von Sozialpartnern, Kommunen und Arbeitsämtern.
14. Zulassung der privaten gewerblichen Arbeitsvermittlung im gesamten Bundesgebiet.
15. Verlängerung des Beschäftigungsförderungsgesetzes, das u.a. befristete Arbeitsverträge zuläßt, um fünf Jahre.
16. Förderung der Teilzeitarbeitsplätze durch Gewährung eines zeitlich befristeten Bestandsschutzes von bis zu drei Jahren für die Leistungen der Arbeitslosenversicherung, wenn Beschäftigte von Vollzeit- auf Teilzeitarbeit umsteigen.
17. Zügige Verabschiedung des Arbeitszeitrechtsgesetzes, um die mit flexibleren Arbeits- und Maschinenlaufzeiten verbundenen Beschäftigungsmöglichkeiten besser nutzen zu können.
18. Intensivere Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit durch Gesetzes- und Strafverschärfung.

**IV. Steuerliche Rahmenbedingungen für mehr Arbeitsplätze**

19. Baldige Vorlage eines steuerpolitischen Konzeptes. Dazu gehören insbesondere:
  - Fortsetzung der Unternehmensteuerreform;
  - Freistellung des Existenzminimums von der Lohn- und Einkommensteuer;
  - Erleichterung von Beschäftigungsmöglichkeiten für sozialversicherungspflichtige Arbeitskräfte in privaten Haushalten;
  - Vereinfachung des Steuersystems.

**V. Stärkung der Wachstumskräfte durch mehr private Initiative, Deregulierung und Entbürokratisierung**

20. Baldige Vorlage eines Konzeptes zur weiteren Privatisierung von Bundesbeteiligungen an gewerblichen Unternehmen und Liegenschaften.
21. Umsetzung der Postreform mit der Überführung der Deutschen Bundespost TELEKOM, POSTDIENST und POSTBANK in Aktiengesellschaften und der Befristung der Monopolrechte der Unternehmen der Deutschen Bundespost.
22. Beschluß über den Bau des Transrapid Berlin-Hamburg.
23. Schaffung der Voraussetzungen für Finanzierung, Errichtung und Betrieb von Neubaustrecken von Bundesautobahnen durch Private auf der Grundlage einer Gebührenfinanzierung und Beginn konkreter Projekte bis zum Herbst 1994.
24. Vorlage einer Novelle zum Haushaltsgrundsatzgesetz, in der die Pflicht zur Suche nach privatwirtschaftlichen Lösungen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verankert wird.
25. Unverzügliche Verabschiedung eines Gesetzentwurfs zur Bereinigung des Umwandlungsrechts. Einbringung eines Gesetzes für kleine Aktiengesellschaften und zur Deregulierung des Aktienrechts in den Bundestag.
26. Gesetzentwurf zur Abschaffung des Rabattgesetzes und Aufhebung der Zugabeverordnung.
27. Einsetzung einer unabhängigen Expertenkommission, die weitere Vorschläge zur Deregulierung bei Planungs- und Genehmigungsverfahren entwickelt. Ziel ist es, angemessene Fristen für die Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren zu gewährleisten. Bei geeigneten Vorhaben wird auf vorherige Genehmigung verzichtet und erst nachträglich geprüft. Grundsätzlich soll einer der beteiligten Behörden die Federführung des Genehmigungsverfahrens übertragen werden.
28. Intensivierung des Dialogs zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Staat im Hinblick auf Technikakzeptanz, die Verbesserung der Forschungsstruktur, den Abbau von Innovationshemmnissen, die Beschleunigung des Technologietransfers oder zukunftssträchtige Technologiefelder.

**VI. Zusätzlicher Wohnraum**

29. Verabschiedung des Wohnungsbauförderungsgesetzes 1994; umfassende Reform des sozialen Wohnungsbaus; Einkommens- und Subjektorientierung statt Objektorientierung.
30. Reduktion der Standards im Wohnungsbau. Einsetzung einer Expertenkommission zur Ermittlung weiterer Möglichkeiten der Kostensenkung im Wohnungsbau.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft: Aktionsprogramm für mehr Wachstum und Beschäftigung, Bonn 1993.

sourcenaufwand als ihre Vorgänger zu erzielen. Der hieraus entstehende Rückgang der realen Kosten von Erfindungen wirkt z.B. im Erfindungsansatz jeglicher Tendenz einer fallenden Grenzproduktivität entgegen. Der Prozeß der Wissensakkumulation erzeugt somit *endogen* die Produktivitätsgewinne, die ein andauerndes Wirtschaftswachstum aufrechterhalten.

Aus den Ansätzen der endogenen Wachstumstheorie folgt zum einen, daß im „Laissez-faire-Gleichgewicht“ aufgrund positiver Externalitäten auf andere Branchen oder aufgrund zu kleiner Märkte zu wenig Ressourcen für wachstumserschöpfende Forschungsaktivitäten aufgewendet werden<sup>16</sup>. Zum anderen können aufgrund von statischen oder dynamischen Skalenerträgen internationale Monopole mit entsprechenden Monopolrenten entstehen. In beiden Fällen können nationales Einkommensniveau und Wachstumsrate zu gering ausfallen.

Aus diesen, letztlich klassischen Argumenten zum Marktversagen kann dann die Vorteilhaftigkeit staatlicher Subventionen für F&E-Tätigkeiten zwecks Internalisierung ihrer externen Effekte abgeleitet werden. Von ebenfalls erheblicher Bedeutung sind Infrastrukturinvestitionen, weil beispielsweise nationale oder internationale, technologische oder Wissen-Spillovers insbesondere dann zu den unterstellten Lerneffekte führen, wenn die Arbeitnehmer in der Lage sind, mit diesen neuen Technologien im Sinne der Imitation oder der Weiterentwicklung zu arbeiten. Hierzu ist jedoch eine stetige Verbesserung des Ausbildungsstandes erforderlich, für die der Staat aufgrund der Öffentlichen-Gut-Eigenschaften derartiger Infrastrukturinvestitionen Vorleistungen zu erbringen hat. Bildungspolitik spielt somit eine zentrale Rolle im Wachs-

tumsprozeß einer Volkswirtschaft<sup>17</sup>. Da für die Rentabilität der mit erheblichen Fixkosten verbundenen F&E-Aufwendungen auch die Marktgröße entscheidend ist, muß eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik ferner den Zugang zu bisher unerschlossenen Märkten durch Handelsliberalisierungen (GATT), Zoll- und Handelsunionen (USA-Mexiko) oder Binnenmarktprogramme (EU) fördern. Schließlich könnte zum Aufbrechen eines ausländischen Monopols, das seine Marktmacht auch tatsächlich ausübt, dessen Produkte schwer substituiert werden können (Schlüsselindustrien) und das aufgrund seines Vorsprunges durch die üblichen Marktmechanismen nicht angreifbar ist, eine (temporäre) Abschottung der inländischen Märkte und eine Subventionierung der entsprechenden Produktion angemessen sein.

Während für die letztgenannte Form der Wachstums- und Strukturpolitik eine internationale Koordinierung im üblichen Sinne kaum möglich erscheint, wäre sie in den anderen Bereichen zunächst durchaus plausibel: Sofern die obengenannten Externalitäten länderübergreifend sind, haben nationale Technologie- und Infrastrukturpolitiken auch internationale Spillover-Effekte, wodurch – wie auch in anderen Politikbereichen – dezentrale Wirtschaftspolitiken zu suboptimalen Ergebnissen führen können<sup>18</sup>.

### Unterschiedliche Koordinierungseffizienz

Es wird deutlich, daß die moderne Wachstumspolitik zum erheblichen Teil Ordnungs-, Außenwirtschafts- und sektorale Strukturpolitik ist, wobei diese Bereiche deutliche Überschneidungen aufweisen. Die hier zugrundeliegende Frage, ob eine internationale Koordinierung effizient ist, muß für diese Bereiche differenziert betrachtet werden.

□ Bezüglich der Außenwirtschaftspolitik ist eine internationale Koordinierung zur Erreichung zentraler Ziele wie Zoll- und Handelsunionen, Festwechselkurssystemen und gemeinsamer Binnenmärkte schon rein technisch gesehen unerlässlich<sup>19</sup>.

□ Bei deregulierenden Strukturpolitiken entstehen regelmäßig gruppenspezifische Widerstände, die von nationalen Entscheidungsträgern mit dem Hinweis auf internationale Verpflichtungen und die Vorteile, die sich aus diesen Verpflichtungen ergeben, leichter gebrochen werden können<sup>20</sup>. Aus politikökonomischer Sicht ist eine internationale Kooperation somit bei der deregulierenden Spielart der Strukturpolitik sinnvoll.

□ Was die sonstige Ordnungspolitik betrifft, so ist eine internationale Koordinierung zwar im allgemeinen nicht notwendig<sup>21</sup>, für die im EG-Weißbuch genannten Gebiete der Infrastruktur der transeuropäischen Netze jedoch unerlässlich<sup>22</sup>.

<sup>16</sup> Es gibt jedoch auch Fälle, bei denen der Markt zu viele Ressourcen für wachstumssteigernde Forschung verwendet, weil die privaten Firmen bei ihrer Kalkulation der erwarteten Nutzen aus der Forschung keine Abzüge für den Verlust von Surplus machen, der der vorhergehenden Generation von Zwischengütern zugeschrieben werden muß. Der Verlust tritt zum Beispiel dadurch auf, daß diese – durch „schöpferische Zerstörung“ – hinfällig gemacht werden. Siehe hierzu z.B. G. M. Grossman, E. Helpman: *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge (Mass.) 1991, S. 339ff.

<sup>17</sup> Vgl. G. S. Becker u.a.: *Human Capital, Fertility and Economic Growth*, in: *Journal of Political Economy*, 98. Jg. (1990), S. 212-237, sowie R. J. Barro: *Economic Growth in a Cross-Section of Countries*, in: *Quarterly Journal of Economics*, 106. Jg. (1991), S. 407-443.

<sup>18</sup> Bei positiven internationalen Spillovers sind unkoordinierte Strukturpolitiken zu schwach ausgeprägt; bei negativen Wirkungen sollte eine Koordinierung auf eine Einschränkung der nationalen Strukturpolitiken hinauslaufen.

<sup>19</sup> Damit ist noch kein Urteil darüber gefällt, ob diese Ziele an sich und in dem geplanten Ausmaß sinnvoll sind; vgl. die umfangreiche Literatur zum optimalen Währungsraum, zu Handelsunionen und zum Binnenmarkt.

<sup>20</sup> So wäre es wahrscheinlich nicht zu dem im Augenblick zu beobachtenden Umfang an Deregulierung und Privatisierung im deutschen Verkehrs-, (Tele-)Kommunikations- und Energiesektor gekommen, wenn nicht erheblicher Druck von seiten der EU bestanden hätte.

□ Bei der Anreize setzenden und sektoralen Strukturpolitik („Industriepolitik“), die das EG-Weißbuch mit der gezielten Förderung einiger weniger F&E-intensiver Sektoren anstrebt, liegt eine grundsätzliche Problematik vor, die sich in zwei Argumentationsstränge unterteilen läßt. Im ersten wird die (nationale) Effizienz jeglicher Anreize setzenden Strukturpolitik abgewogen. Der zweite Argumentationsstrang nimmt (nationale positive) Wirkungen der Strukturpolitik für gegeben und befaßt sich mit der Frage, ob internationale Spillover-Effekte der Strukturpolitik bestehen und ob daraus ein Bedarf an internationaler Koordinierung abgeleitet werden kann.

### Grenzen einer nationalen sektoralen Strukturpolitik

Vor der Anwendung eines wirtschaftspolitischen Instrumentes muß erstens geklärt werden, ob die damit verbundenen voraussichtlichen Nutzen die erwarteten Kosten übersteigen. Ist dies der Fall, dürfen zweitens keine besseren Alternativen zur Verfügung stehen.

Der Nutzen einer sektoralen Strukturpolitik ist unsicher. So wird zwar aus der Neuen Wachstumstheorie via positive externe Effekte der Nutzen einer Anreize setzenden, selektiven Strukturpolitik in F&E-intensiven Bereichen abgeleitet. Allerdings werden hierzu spezifische Modellstrukturen verwendet. Relativ geringfügige Änderungen können selbst bei Vorliegen von externen Effekten zu gegenläufigen Ergebnissen, d.h. zu einem negativen Nutzen von Industriepolitik führen, wenn die externen Effekte beispielsweise global und nicht nur lokal anfallen<sup>23</sup>.

Zum anderen erscheinen die Kosten der Industriepolitik recht hoch: Sie bestehen zum einen in einer möglicherweise verringerten allokativen Effizienz. Die Protektion schwächt grundsätzlich die Vorteile des intraindustriellen Handels ab, die in einem höheren Wettbewerbsdruck, einer stärkeren Kostendegression und einem breiteren Gütersortiment bestehen. Die geschützten Industrien neigen zu unterdurchschnittlichen Produktivitätsfortschritten, erhöhter Faktorimmobilität und dauerhaft geringer internationaler Wettbewerbsfähigkeit.

Des weiteren drohen Retorsionsmaßnahmen anderer Staaten, die zu einer Destabilisierung der Welthandelsordnung führen können, wenn zuvor liberal eingestellte Nationen, die durch die Industriepolitik anderer Nationen im internationalen Wettbewerb benachteiligt werden, zu Verteidigungsstrategien gedrängt werden und ebenfalls industriepolitische Maßnahmen ergreifen.

Schließlich ist die selektive Strukturpolitik, die auf Instrumente wie Subventionen oder andere Maßnahmen setzt, zwar theoretisch in beide Richtungen einsetzbar bzw. revidierbar; meist ist es sogar von Anfang an vorgesehen, nur für eine Übergangszeit zu fördern. Eine allfällige

Revision stößt jedoch zumeist auf starke politische Widerstände, so daß nach den bisherigen Erfahrungen von einer weitgehenden Irreversibilität der Maßnahmen mit entsprechend langfristig hohen volkswirtschaftlichen Kosten in Form höherer Preise, höherer Steuern und einer realen Höherbewertung der inländischen Währung, d.h. der Gefahr einer Beeinträchtigung des Wachstumsspielraums, ausgegangen werden muß.

*Theoretisch* ist somit nicht nachweisbar, daß die Nutzen der Strukturpolitik die Kosten übersteigen. Ein *empirischer* Nachweis eines positiven Nettonutzens von Strukturpolitik gestaltet sich ebenso schwierig<sup>24</sup>.

Auch die zweite Bedingung dürfte nur zufällig gegeben sein. Eine Auswahl der zu fördernden Industrien und Instrumente durch den Staat erfolgt unter hoher Unsicherheit über die zukünftigen Knappheitsverhältnisse auf den globalen Güter- und Faktormärkten und über die Instrumentwirkungen. Dieses spricht dafür, weniger auf strukturpolitische Instrumente zurückzugreifen und ein stärkeres Gewicht auf die Stabilität der Entwicklung zu legen.

Solche stabilitätsorientierten Instrumente stehen zur Verfügung: Als „First-best-Lösung“ steht die institutionell orientierte Ordnungspolitik zur Verfügung, um auf das in der Neuen Wachstumstheorie aufgezeigte „Marktversagen“ zu reagieren. Die Ursache der aufgezeigten Nicht-Internalisierung von Externalitäten in der bisherigen Marktlösung besteht im Fehlen von klar definierten Eigentumsrechten. Von daher bietet sich ein Ausbau der Definition (z.B. in Form eines verbesserten und verallgemeinerten Patentschutzes) und eine konstitutionelle Verankerung solcher Eigentumsrechte an. Externalitäten könnten aber auch durch die Schaffung privater Vertragsvereinbarungen in Form von Industrieverbänden und von

<sup>21</sup> Eine Koordinierung im Sinne der Harmonisierung ersetzt tendenziell den Wettbewerb der nationalen Wirtschaftspolitiken und verringert die Möglichkeit, ihn als Verfahren zur Entdeckung der sich dynamisch wandelnden optimalen Ordnungspolitik zu nutzen; vgl. St. Sinn: Economic Models of Policy-Making in Interdependent Economies: An Alternative View on Competition Among Policies, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Working Paper Nr. 390, 1989.

<sup>22</sup> Bezüglich der konkreten Ausgestaltung bestehen allerdings Auffassungsunterschiede; vgl. beispielsweise für den Energiemarkt H. Eiß, R. Lukes, H. Pick, W. Schulz: Die Ordnung des Elektrizitätsmarktes in der Europäischen Gemeinschaft, München 1990; und für die Verkehrspolitik U. Voigt: Ausbau der transnationalen Verkehrsnetze, in: Europartner Information, Juni 1994, S. 35ff.

<sup>23</sup> Vgl. z.B. G. M. Grossman, E. Helpman: Quality Ladders in the Theory of Growth, in: Review of Economic Studies, 58. Jg. (1991), S. 43-61.

<sup>24</sup> Vgl. für Untersuchungen der Industriepolitik in der Computer- und Flugzeugindustrie R. E. Baldwin, P. Krugman: Market Access and International Competition: a Simulation Study of 16K Random Access Memory, in: R. C. Feenstra (Hrsg.): Empirical Methods for International Trade, Cambridge 1987; R. E. Baldwin, H. Flam: Strategic Trade Policies in the Market for 30-40 Seat Commuter Aircraft, Seminar Paper Nr. 431, Institute for Economic Studies, University of Stockholm 1989.

Unternehmensstrukturen wie z.B. Zusammenschlüssen oder Joint Ventures leichter internalisiert werden. Solche privaten Unternehmensstrukturen und selbstgesetzten Regelsysteme könnten das unternehmerische Verhalten koordinieren und ein Free-rider-Verhalten erschweren. Durch räumliche Industrieballungen könnte dieser Effekt wegen des Nutzens physischer Nähe noch verstärkt werden. Der Staat könnte deshalb solche privaten Institutionenbildungen fördern, anstatt sie – wie bisher – zu behindern<sup>25</sup>.

Doch selbst wenn solche First-best-Lösungen aufgrund der damit verbundenen Informations-, Wettbewerbs- und Verteilungsprobleme nicht durchsetzbar sein sollten, erscheint es angebracht, nach weiteren Alternativen zu suchen, bevor man die unsichere und kostspielige Politikvariante der sektoralen Strukturpolitik anwendet. Die „Second-best-Lösung“ dürfte darin bestehen, das fehlerhafte Marktergebnis erst einmal zu akzeptieren, gleichzeitig aber die Rahmenbedingungen für F&E zu verbessern. Dies könnte in Form finanzieller Beteiligungen am Innovationsrisiko der Unternehmen und dem Abbau ineffizienter staatlicher Regulierungen geschehen. Dies ist jedoch eine *globale* Strukturpolitik, die auf eine staatliche Selektion der geeigneten Sektoren weitgehend verzichtet.

#### Probleme internationaler Koordinierung

Bei der internationalen Koordinierung der sektoralen Strukturpolitik müssen mehrere Gegenargumente beachtet werden:

□ Erstens ist bei der Beurteilung der Neuen Wachstumstheorie als Legitimationsgrundlage strukturpolitischen Handelns festzuhalten, daß sie mit ihren Annahmen von „Steady-State-Prozessen“, von rationalen Erwartungen sowie kosten- und zeitloser Informationsgewinnung der Wirtschaftssubjekte und der Nichtbeachtung von Institutionen und Transaktionskosten nur Teile des Wachstums- und Produktionsprozesses adäquat behandelt<sup>26</sup>.

□ Zweitens deuten neuere empirische Untersuchungen darauf hin, daß die Strukturpolitik zu geringe Spillover-Effekte hat, als daß eine internationale Koordinierung einen Sinn machen würde<sup>27</sup>.

□ Drittens würde der internationale Wettbewerb um die „beste Strukturpolitik“ gemindert, wenn nicht gar ausgeschaltet. Mit dem heutigen Stand der Erkenntnis ist eine optimale Strukturpolitik nicht mit Sicherheit zu beschreiben; vielmehr muß diese im Hayekschen Entdeckungsverfahren des Wettbewerbes immer wieder aufs neue gefunden werden<sup>28</sup>. Genau dieser Prozeß kann aber durch

internationale Absprachen zur Strukturpolitik behindert werden.

□ Viertens wird bei der internationalen Koordinierung das Problem der mangelnden Reversibilität verstärkt; schon von daher erscheint eine sektorale Strukturpolitik, die nur vorübergehender Natur sein sollte, im Rahmen der internationalen Kooperation nicht sinnvoll, es sei denn, die kooperativen Absprachen bestehen gerade darin, auf solche Instrumente zu verzichten.

Zusammenfassend muß festgehalten werden, daß eine internationale Koordinierung der Wachstums- und Strukturpolitiken in weiten Bereichen der Außenwirtschaftspolitik (Handels- und Währungssystem) und der Ordnungspolitik (Infrastrukturpolitik, Deregulierungspolitik) notwendig bzw. effizient erscheint. Auch im Bereich der sektoralen „verzögernden Strukturpolitiken“, die eindeutig zu Lasten der anderen Länder gehen, könnte eine internationale Abstimmung sinnvoll sein.

Bezüglich der „beschleunigenden Strukturpolitik“ fällt die Abwägung der Pro- und Kontraargumente bereits auf nationaler Ebene je nach nationaler wirtschaftspolitischer Situation und grundsätzlicher Einstellung zu Markt und Wettbewerb unterschiedlich aus. Die bislang geringe theoretische Durchleuchtung und die wenigen empirisch gesicherten Erfahrungen mit der Strukturpolitik, insbesondere aber mit deren internationalen Spillover-Effekten, müssen jedoch als eine erhebliche Unsicherheit interpretiert werden, die einer weitreichenden internationalen Koordinierung entgegenstehen.

Deshalb sollte den europäischen Nationen bzw. Regionen hinreichend Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung ihrer sektoralen Strukturpolitik gegeben werden, damit die Wahrscheinlichkeit der „Entdeckung“ einer – sicherlich zeit-, raum- und umstandsabhängigen – optimalen Strukturpolitik groß bleibt. Zur Zeit ist der hierfür nötige Spielraum so groß, daß der internationalen Kooperation in diesen Bereichen der Strukturpolitik nur Raum für einen Informations- und Meinungsaustausch bleibt.

<sup>25</sup> Vgl. R. Weder und H. G. Grubel: The New Growth Theory and Coasean Economics: Institutions to Capture Externalities, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 129, 1993, S. 488-513.

<sup>26</sup> Vgl. näher hierzu P. Aghion, P. Howitt: The Schumpeterian Approach to Technical Change and Growth, in: H. Siebert (Hrsg.): Economic Growth in the World Economy, Symposium 1989, Tübingen 1993, S. 55-76; R. Weder, H. G. Grubel, aa.O.

<sup>27</sup> Vgl. T. Bayoumi u.a.: Structural Reforms and Macroeconomic Adjustment in Industrial Countries, in: International Monetary Fund (Hrsg.): Staff Studies for the World Economic Outlook, August 1989, Washington D.C., S. 13-64; sowie W. Maennig: Internationale Wirkungen und internationale Koordinierung der Strukturpolitik, in: Konjunkturpolitik, 37. Jg. (1991), S. 316-330.

<sup>28</sup> Vgl. R. Vaubel: Coordination or Competition Among National Macroeconomic Policies?, in: W. Machlup u.a. (Hrsg.): Reflections on a Troubled World Economy, London 1983, S. 3-28.