

Beihefte der Konjunkturpolitik
Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung
Applied Economics Quarterly

Heft 31

Erfolg und Mißerfolg sektoraler Strukturpolitik



Duncker & Humblot · Berlin

**Erfolg und Mißerfolg
sektoraler Strukturpolitik**

Beihefte der Konjunkturpolitik
Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung
Begründet von Albert Wissler

Heft 31

Erfolg und Mißerfolg sektoraler Strukturpolitik

**Bericht über den wissenschaftlichen Teil der 47. Mitgliederversammlung
der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher
Forschungsinstitute e. V. in Bonn am 10. und 11. Mai 1984**



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Erfolg und Mißerfolg sektoraler Strukturpolitik: in
Bonn am 10. u. 11. Mai 1984. — Berlin: Duncker und
Humblot, 1985.

(Bericht über den wissenschaftlichen Teil der . . .
Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft
deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungs-
institute e. V.; 47) (Beihefte der Konjunktur-
politik; H. 31)

ISBN 3-428-05791-0

NE: Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissen-
schaftlicher Forschungsinstitute: Bericht über den . . . ;
Konjunkturpolitik / Beihefte

Schriftleiter: Herbert Wilkens

**Alle Rechte, auch die des auszugswweisen Nachdrucks, der photomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten**

© 1985 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1985 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

ISBN 3-428-05791-0

Vorwort

In diesem Beiheft wird über den wissenschaftlichen Teil der 47. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute berichtet. Die Tagung stand unter dem Thema „Erfolg und Mißerfolg sektoraler Strukturpolitik“ und fand am 10. und 11. Mai 1984 in Bonn statt.

Referate hielten Horst Albach (Bonn), Bernhard Gahlen (Augsburg), Wolfgang Gerstenberger (München), Ernst Helmstädter (Münster), Robert Kappel (Bremen), Klaus Löbke (Essen), Wolfgang Michalski (Paris), Bernhard Molitor (Bonn), Karl Heinrich Oppenländer (München), Detlef Rother (Bremen), Klaus-Dieter Schmidt (Kiel), Lothar Scholz (München), Frank Stille (Berlin) und Eberhard Thiel (Hamburg). Die Beiträge sind im folgenden in voller Länge abgedruckt. Die Zusammenfassungen der Diskussionen erstellte Herbert Wilkens.

Die 48. Mitgliederversammlung soll am 9./10. Mai 1985 in Bonn stattfinden und das Thema „Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe“ zum Gegenstand haben.

Köln, im November 1984

Hans K. Schneider

Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft

Inhalt

Einführung

Karl Heinrich Oppenländer

Zur Begründung sektoraler Strukturpolitik 9

I. Teil: Staatliche Strukturpolitik: Ziele Probleme, Evaluierung 15

Ernst Helmstädter

Wirtschaftsförderung — für Starke oder Schwache? 17

Klaus Löbbe

Kumulations- und Kompensationseffekte staatlicher Strukturpolitik 25

Zusammenfassung der Diskussion 44

Eberhard Thiel

Möglichkeiten zur Konkretisierung von Subventionszielen als Grundlage für eine Erfolgskontrolle 51

Klaus-Dieter Schmidt

Industriepolitik — eine Strategie zur Überwindung der Strukturkrise? 63

Zusammenfassung der Diskussion 76

II. Teil: Eingriffe, dargestellt an Beispielen 85

Horst Albach, Detlef Hunsdiek und Eva May

Mittelstandspolitik und ihre sektorale Auswirkung am Beispiel der Existenzgründungen 87

Zusammenfassung der Diskussion 101

Lothar Scholz

Forschungs- und Technologiepolitik und Wirtschaftsstruktur 105

Zusammenfassung der Diskussion 126

Detlef Rother

Strukturwandel im Weltschiffbau — Auswirkungen auf die westeuropäische Schiffbauindustrie, dargestellt an den Beispielen der Schiffbauindustrien der Bundesrepublik, Japans und Schwedens. Erfolge und Mißerfolge sektoraler Strukturpolitik	131
--	-----

Robert Kappel

Internationale Schifffahrt und nationale Schifffahrtspolitik — empirische und theoretische Bemerkungen zu den Veränderungen in der Weltschifffahrt am Beispiel der Bundesrepublik	155
---	-----

Zusammenfassung der Diskussion	205
--------------------------------------	-----

III. Teil: Strukturanpassung als Herausforderung für die Wirtschaftspolitik 213

Wolfgang Michalski

Leitlinien für eine Politik der positiven Strukturanpassung	215
---	-----

Bernhard Gahlen

Zu den Leitlinien für eine Politik der positiven Strukturanpassung ..	227
---	-----

Zusammenfassung der Diskussion	245
--------------------------------------	-----

Frank Stille

Zur Rolle der Wirtschaftspolitik im Strukturwandel der Bundesrepublik Deutschland	255
---	-----

Wolfgang Gerstenberger

Wirtschaftspolitik: Signale für die Real-Kapitalbildung	269
---	-----

Zusammenfassung der Diskussion	279
--------------------------------------	-----

Bernhard Molitor

Strukturpolitik aus der Sicht des Bundesministeriums für Wirtschaft	287
---	-----

Zusammenfassung der Diskussion	304
--------------------------------------	-----

Teilnehmerverzeichnis	309
------------------------------------	------------

Zur Begründung sektoraler Strukturpolitik

Von Karl Heinrich Oppenländer, München

I. Aktualität des Themas

Zu fragen ist, warum hier wiederum eine Begründung der sektoralen Strukturpolitik vorgelegt werden soll. Immerhin ist sie Bestandteil der Wirtschaftspolitik, und ihre Begründung ist oft versucht, überdacht und dargestellt worden. Sie wird auch seit langem praktiziert. Und schließlich: Ihre Problematik ist offenbar auch in Generationen nicht zu ändern. Man denke nur an die schon von Röpke beschriebene und bis heute gültige Kritik am „Staatsinterventionismus“.¹ Die Diskussion über die sektorale Strukturpolitik ist dennoch aktuell. Sie ist in Zeiten hoher Staatsverschuldung wieder in Gang gekommen. Wieder einmal werden Subventionen in Frage gestellt. Die mit der Strukturberichterstattung beschäftigten wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute haben sich ihrer Analyse ebenso verstärkt zugewandt² wie der Sachverständigenrat³ und vordem die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel.⁴ Deshalb ist es sicherlich reizvoll, am Beginn einer solchen Tagung noch einmal die Für und Wider aufzulisten — zu mehr reicht die Zeit nicht —, und sie mit der einen oder anderen Erkenntnis aus den jüngsten Untersuchungen anzureichern.

II. Zielrichtung der sektoralen Strukturpolitik

Eigentlich hat die sektorale Strukturpolitik des Staates keinen dauernden Platz in einem Ordnungssystem, das die Steuerung des Wirtschaftsgeschehens über Markt und Wettbewerb anstrebt. Der Einfluß

¹ W. Röpke, Artikel Staatsinterventionismus, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Ergänzungsband, Jena 1929.

² Vgl. z. B. *Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung*, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturberichterstattung 1980, Berlin - München 1981, S. 230 ff.; W. Gerstenberger, Strukturwandel unter verschlechterten Rahmenbedingungen, Strukturberichterstattung 1983, Berlin - München 1984, S. 174 ff.

³ *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Gegen Pessimismus, Jahresgutachten 1982/83, Stuttgart und Mainz 1982, Ziff. 258 ff.; *derselbe*, Ein Schritt voran, Jahresgutachten 1983/84, Stuttgart und Mainz 1983, Ziff. 503 ff.

⁴ *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel*, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1977.

des Staates geschieht in einer solchen Ordnung über die Festsetzung der Rahmenbedingungen, die „überschaubar, verlässlich und kalkulierbar“ zu halten sind, wie es beispielsweise im Jahreswirtschaftsbericht 1981 heißt.⁵ Besters⁶ unterstreicht, daß die sektorale Strukturpolitik in „ihrem qualitativen und langfristigen Anspruch“ der Ordnungspolitik zugerechnet werden müsse. „Änderungen in den institutionellen Rahmenbedingungen wären der geeignete Ansatz“, wenn schon Einfluß genommen werden muß, so wäre hinzuzufügen. Wieso also noch neben dieser allgemeinen Strukturpolitik (als Rahmenpolitik) eine spezielle Strukturpolitik, die hier (als Prozeßpolitik) zur Behandlung ansteht?

Immer wieder werden für die sektorale Strukturpolitik als Prozeß- oder Ablaufpolitik *zwei* Begründungen genannt, wobei eine auf außerökonomische, die andere auf ökonomische Tatbestände Bezug nimmt:

- die politische Zielsetzung nennt Versorgungssicherheit und militärische Erfordernisse,
- die ökonomische Zielsetzung die Erleichterung von Anpassungserfordernissen an den laufend sich vollziehenden Strukturwandel.

III. Strukturpolitik zur Strukturhaltung

Oft werden Bereiche, die von der politischen Zielsetzung begünstigt werden, auch als zu erhaltende Strukturen bezeichnet. Wie im einzelnen die Subventionierung hier begründet wird, sei an einigen Beispielen verdeutlicht.

Der 9. Subventionsbericht der Bundesregierung führt aus: „Vorrangiges Ziel der *Kohlepolitik* der Bundesregierung ist die optimale Nutzung der heimischen Kohlelagerstätten, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Gleichzeitig kommt dem deutschen Steinkohlenbergbau für die Bergbaureviere (Ruhrgebiet, Saarland, Aachener Revier, Ibbenbüren) auch eine wesentliche regionalpolitische Bedeutung zu.“⁷ Nach Artikel 39 des Vertrags von Rom ist es das Ziel der gemeinsamen *EG-Agrarpolitik*, die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern und den technischen Fortschritt zu fördern, der landwirtschaftlichen Bevölkerung durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, die Märkte zu stabilisieren, die Ver-

⁵ *Bundesregierung*, Jahreswirtschaftsbericht 1981, Ziff. 40.

⁶ H. Besters, Sinn und Widersinn sektoraler Strukturpolitik, List-Forum Bd. 12 (1983/84), S. 46.

⁷ *Deutscher Bundestag*, Drucksache 10/352, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1981 bis 1984 gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 (Neunter Subventionsbericht), Ziffer 32 (Hervorhebung vom Verf.).

sorgung sicherzustellen sowie für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.⁸ Die *Wohnungsbaupolitik* hat in erster Linie zum Ziel, „breite Schichten des Volkes“ ausreichend mit Wohnraum zu versorgen, daneben aber auch zur Vermögensbildung beim einzelnen beizutragen und stadt- und regionalpolitische Ziele zu beachten.⁹

Die Beispiele ließen sich fortführen. Immer wieder werden zwar ökonomische Gründe genannt, sie sind aber letztlich von außerökonomischen determiniert. Als Begründung kann deshalb nur die politische Zielsetzung akzeptiert werden, denn alle anderen Hinweise, wie auf die Produktivitätsstützung oder die Stützung des technischen Fortschritts in einem Bereich, auf die (regionale) Erhaltung der Arbeitsplätze, auf die Erzielung angemessener Preise usw. sprechen ökonomische Tatbestände an und sind insofern in effizienter Weise nur über die Schaffung eines funktionierenden Marktes zu lösen. Man sollte deshalb den Versuch aufgeben, eine „Ökonomisierung der Erhaltungsbereiche“¹⁰ anzustreben. Das kann bei der vorliegenden politischen Priorität der Subventionierung nicht gelingen.¹¹ Um so mehr wäre eine strenge Kontrolle der politischen Fixierung und damit die laufende Überprüfung der Zielsetzung von Erhaltungssubventionen zu fordern. Etwa wäre die Frage zu erörtern, was geschieht, wenn die bisherigen Maßnahmen dauerhaft die Versorgung gewährleisten, denn ein Recht auf Überversorgung läßt sich wohl nicht begründen.¹²

IV. Strukturpolitik zur Strukturanpassung und Strukturgestaltung

Eine weitere Begründung der sektoralen Strukturpolitik ist ökonomisch ausgerichtet und bezieht sich auf Anpassungsprozesse in der Wirtschaft, die durch den ständigen Strukturwandel ausgelöst sind; sie sollen durch die Strukturpolitik gestützt werden. Bezeichnenderweise begegnet man zwei Arten von Strukturpolitik in dieser Hinsicht: In schrumpfenden Bereichen sollen Arbeitnehmer vor sozialen Härten bewahrt werden, wachsende Bereiche sollen, wenigstens im Anfangsstadium des Wachstums, gegenüber der internationalen Konkurrenz geschützt werden. Diese sektorale Strukturpolitik verlangsamte also auf der einen Seite den Strukturwandel, auf der anderen Seite beschleunigt sie ihn. Im ersten Falle findet man als Beispiele immer wieder die

⁸ Vgl. hierzu *Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung*, Analyse der strukturellen Entwicklung . . . , a.a.O., S. 286.

⁹ Ebenda, S. 309.

¹⁰ Das schlägt *Gahlen* vor. Vgl. seinen Aufsatz in diesem Heft.

¹¹ Davon unberührt bleibt die ökonomische Argumentation im Vorfeld der politischen Beratung.

¹² *W. Gerstenberger*, Strukturwandel . . . , a.a.O., S. 168.