

Rudolf Henschel

Was kann die Strukturpolitik zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung leisten?

Rudolf Henschel, geboren 1922 in Berlin, ist als Vorstandssekretär und Abteilungsleiter zuständig für die Abteilung Wirtschaftspolitik im DGB-Bundesvorstand.

Solange Arbeitslosigkeit anhält, werden alle wirtschaftspolitischen Aktivitäten zwangsläufig mit der Frage verknüpft bleiben, wie Vollbeschäftigung wiederherzustellen ist. Dies gilt ganz besonders für die Strukturpolitik, auf die sich nach dem offensichtlichen Versagen der globalen Konjunktursteuerung einerseits viele Hoffnungen richten, die sich aber andererseits als ein schwer zu beackerndes politisches Feld erweist.

Ein erstes Handikap der strukturpolitischen Diskussion beruht auf der Vorstellung, daß Strukturpolitik nicht zu unserem wirtschaftlichen Ordnungssystem paßt, weil in einer am Wettbewerb orientierten Wirtschaft die wirtschaftlichen Strukturen von der am Markt wirksamen Nachfrage bestimmt werden und jeder Eingriff in die von der Nachfrage bestimmten Strukturen eine Beschränkung der Konsumfreiheit oder auch der Tariffreiheit darstellt. Die einen sehen daher in der Strukturpolitik ein

Mittel, das von ihnen abgelehnte kapitalistische System zu überwinden, die anderen sehen aus den gleichen Gründen darin die Gefahr, daß freiheitliche demokratische Grundrechte, die mit unserer Gesellschaftsordnung verbunden sind, in Frage gestellt werden. Diese Argumentation verkennt allerdings die Problemstellung völlig. Es geht zumindest bei der von den Gewerkschaften geforderten Strukturpolitik nicht darum, neue oder andersartige Verbrauchsstrukturen mit den dazugehörigen Produktions- und Beschäftigungsstrukturen am Reißbrett zu entwerfen, sondern es geht darum, Fehlentwicklungen abzubauen oder zu vermeiden, die sich trotz aller marktwirtschaftlichen Grundorientierungen entweder aufgrund von Störungen in unserem Wettbewerbssystem oder infolge von Mängeln in der Abstimmung zwischen dem kommerziellen Marktbereich und dem politisch bestimmten öffentlichen Leistungsbereich ergeben. Das heißt nicht, daß eine Politik, die die erkennbar gewordenen Strukturängel bereinigen oder voraussehbare Mängel verhindern soll, keine „Reißbrettarbeit“ und keine darauf aufbauende Entwicklungsplanung erfordert. Der entscheidende Unterschied besteht aber darin, daß die Ziele dieser Planung zur Beseitigung von Entwicklungsstörungen nicht von irgendwelchen politischen Gremien bestimmt, sondern aus den gegebenen Fehlentwicklungen, also aus der gegebenen, aber nicht voll befriedigten Nachfrage oder den gegebenen, aber nicht optimal genutzten Produktionskapazitäten abgeleitet werden. Da bereits aufgetretene Fehlentwicklungen, insbesondere in Form von Überkapazitäten, nur noch mit „Verlust“ korrigiert werden können, muß sich eine strukturpolitische Orientierung vor allem auf die Vermeidung künftiger Versorgungs- oder Nachfragestörungen richten.

Spielt dieser ideologisch-philosophische Aspekt der Strukturdebatte in der innergewerkschaftlichen Diskussion auch keine Rolle, so ist er für die Darstellung der gewerkschaftlichen Vorstellungen in der Öffentlichkeit und damit für die Chance der politischen Durchsetzung unserer Forderungen dennoch von entscheidender Bedeutung. Auch im allgemeinen Interesse liegende Ziele können von politischen Mehrheiten oder von Parteien, die auf diese Wählermehrheiten Rücksicht nehmen müssen, abgelehnt werden, wenn die Ziele in der Öffentlichkeit nicht richtig verstanden werden. Die Durchsetzung unserer strukturpolitischen Vorstellungen erfordert daher auch ein besseres Verständnis dieser Vorstellungen in der Öffentlichkeit.

Ein zweites Verständnisproblem besteht in der Tatsache, daß konjunkturelle Störungen, die als Folge einer im Zeitablauf schwankenden Nachfrage begriffen werden, durch eine globale Gegensteuerung der Nachfrageentwicklung zu bekämpfen sind, wobei die Ursachen dieser Nachfrageschwankungen unberücksichtigt bleiben können. Konjunkturpolitische Maßnahmen sind daher grundsätzlich allgemeingültig; sie gelten für alle Branchen und alle Regionen gleichermaßen, und sie sind damit auch politisch leichter durchsetzbar. Dagegen muß eine Strukturpolitik, wenn sie die einzelne Entwicklungsstörung beseitigen will, Maßnahmen ergreifen, die nicht die gesamte Wirtschaft, sondern nur den einzelnen gestörten oder durch künf-

tige Störungen bedrohten Bereich beeinflussen. Dies löst zusätzliche politische Probleme aus. Maßnahmen zur Wachstumsförderung erwecken den Neid der nicht geförderten Bereiche. Einschränkungen in der Förderung oder Wachstumsdämpfung stoßen auf die Kritik der davon unmittelbar Betroffenen. Bei strukturpolitischen Maßnahmen aber ist eben die Differenzierung das gewollte Ziel der Politik, selbst wenn dabei gleiche wirtschaftspolitische Instrumente (Abschreibungserleichterungen, Steueränderungen oder Änderungen der öffentlichen Haushaltspolitik) wie in der konjunkturellen Globalsteuerung zur Anwendung kommen.

Allerdings können im Interesse einer differenzierten Wirtschaftssteuerung auch Instrumente eingesetzt werden, die aufgrund ihrer differenzierenden Wirkung in der Globalsteuerung keine Anwendung finden können. Dazu gehören als Mittel der Investitionsförderung einzelwirtschaftliche Subventionen, Krediterleichterungen oder staatliche Bürgschaften bzw. Beteiligungen und als Mittel der Investitionsbegrenzung die Erhöhung von Abgaben, die Einführung zusätzlicher Belastungen oder bestimmter Investitionsvorschriften. Dabei wurde in der Diskussion um das Für und Wider der Strukturpolitik diese instrumentale Unterscheidung in indirekte oder direkte Lenkungsmittel oft als das Wesentliche herausgestellt. So wurde der Eindruck erweckt, als ob gerade die in der globalen Konjunktursteuerung nicht anwendbaren Instrumente einer direkten Investitionslenkung das entscheidende Kriterium der Strukturpolitik wäre. Diese Auffassung hat die strukturpolitische Diskussion ideologisiert und in eine falsche Richtung gedrängt.

Das Problem liegt nicht in der Auswahl der verschiedenen Instrumente. Auch die Investitionslenkung durch Investitionsgebote im Rahmen staatlicher Entwicklungsvorgaben, z. B. der Bauleitplanung oder staatlicher Verbote im Rahmen verschiedenartiger Schutzbestimmungen, z. B. Umwelt- und Naturschutz, wird in allen entwickelten Industriestaaten je nach Bedarf angewandt. Diese Anwendung ist unabhängig davon, ob das Wort Strukturpolitik oder Investitionslenkung in diesen Staaten einen positiven oder negativen Aspekt besitzt. Das Problem liegt vielmehr im gezielten Einsatz der verschiedenen Instrumente. Dieser differenzierte und damit zielorientierte Einsatz aber ist von der genauen Kenntnis der einzelnen Entwicklungsstörung abhängig. Auch die politische Bereitschaft, alle Instrumente der Struktursteuerung und Investitionslenkung so intensiv wie möglich einzusetzen, bringt uns nicht einen einzigen Schritt weiter, solange wir keine konkreten Vorstellungen darüber haben, welche Entwicklungsziele im konkreten Einzelfall angestrebt werden sollen und wie sich der Einsatz der ausgewählten Instrumente auf andere Wirtschaftsbereiche auswirkt.

Strukturpolitik erfordert eine genaue Kenntnis der Ursachen der jeweiligen Fehlentwicklung. Unterbleibt die Ursachenforschung, so kann sich die Strukturpolitik allein an dem jeweiligen Schutzbedürfnis einzelner notleidend gewordener Unternehmen oder Branchen ausrichten. Die Strukturpolitik wird damit zu einer

Politik der Strukturkonservierung. Diese konservative Variante der Strukturpolitik aber muß bei anhaltendem Wirtschaftsfortschritt in anderen Ländern negative Rückwirkungen auf das eigene Land haben. Eine vorausschauende Strukturpolitik, wie sie von den Gewerkschaften gefordert wird, soll strukturelle Veränderungen, die im Interesse der Allgemeinheit liegen, nicht verhindern, sondern dadurch fördern, daß sie verhindert, daß damit verbundene Änderungen zu Lasten einzelner Arbeitnehmer gehen.

Geht man an die Ursachenforschung struktureller Fehlentwicklungen, so lassen sich drei sehr verschiedenartige Ursachenkomplexe ausmachen:

Ein *erster* Komplex struktureller Fehlentwicklungen, die sowohl zu einer Unterversorgung mit Wirtschaftsgütern und Arbeitsplätzen als auch zu Überkapazitäten und darauf beruhender Arbeitslosigkeit führen können, kann auf einer falschen Einkommensverteilung und auf Verschwendung beruhen.

Die Mehrheit des Sachverständigenrats, wie andererseits viele seiner Kritiker, sehen allein diese Möglichkeit, wobei die einen die Verteilungsfehler in zu niedrigen Gewinnen, die anderen in zu niedrigen Löhnen, vermuten. Beides kann zutreffen, muß aber nicht. Die Besonderheiten der strukturellen Störungen der Bundesrepublik lassen vielmehr vermuten, daß die Lohnpolitik der deutschen Gewerkschaften die deutsche Wirtschaft in der Vergangenheit weder überfordert hat noch daß sie so schlecht war, daß durch sie eine krisenbedingte Unterversorgung verursacht wurde. Es ist allerdings denkbar, daß monopolistische Störungen in der Automatik der Marktsteuerung dazu führen, daß die Erträge in Teilbereichen der Wirtschaft zu niedrig und gleichzeitig in anderen Teilbereichen zu hoch sind, so daß Unter- und Überkapazitäten nebeneinander entstehen. Ebenso kann die Einkommensschichtung im Arbeitnehmerbereich falsch sein, indem beispielsweise die Einkommen aus Berufen mit akademischer Vorbildung zu hoch, die aus Berufen mit gewerblicher Facharbeiterausbildung aber zu niedrig sind. Für derartige Fehlentwicklungen gibt es verschiedene Anzeichen, nur lassen sich die bisher entwickelten verteilungspolitischen Instrumente der Wettbewerbs- und Steuerpolitik nicht in diesem Sinn strukturorientiert einsetzen.

Ein *zweiter* Komplex struktureller Fehlentwicklungen, der gleichartige Erscheinungen in Form von Unterversorgung oder Überkapazitäten bewirkt, kann auf Fehlorientierungen im Bereich der einzelwirtschaftlichen Investitionsentscheidung beruhen.

Solche Fehlorientierungen werden begünstigt durch die Ausweitung der internationalen Arbeitsteilung, in deren Gefolge Überkapazitäten in Übersee sich genauso auf die einheimische Wirtschaft auswirken wie Überkapazitäten in Hamburg, München oder in der Rheinschiene. Derartige Fehlorientierungen werden in ihrer Bedeutung noch verstärkt durch technologische Entwicklungen, die einen stark stei-

genden Kapitalbedarf je Arbeitsplatz bewirken, so daß im Extremfall jeder fehlinvestierte Arbeitsplatz zugleich eine Fehlanlage in Millionenhöhe darstellt. Dagegen können Fehlinvestitionen in lohnintensiven Handwerksbereichen vernachlässigt werden, da sie praktisch keine negative Bedeutung für die Beschäftigung aufweisen. Die aufgezeigten Gefahren gelten also überwiegend für kapitalintensive und in der Produktionsstruktur homogene Massengüter sowie für Industrieprodukte, die infolge ihrer Standardisierung zwischen den einzelnen Volkswirtschaften relativ leicht ausgetauscht werden können. Dies kann erklären, warum gerade in diesen monopolisierten und teilweise auch verstaatlichten Bereichen Fehlentwicklungen überdurchschnittlich häufig auftreten. Dazu kommt, daß mit zunehmender Verwaltungsbürokratie Fehlentscheidungen in dem Maße zuzunehmen drohen, wie die personale Eigenverantwortung für die einzelne Investitionsentscheidung abnimmt. Größere Entscheidungsgremien, in denen sich die Einzelverantwortung verwischt, sind daher trotz des teilweise besseren Informationsstandes nicht unbedingt ein größerer Schutz vor Fehlinvestitionen. Vor solchen gibt es auch keine absolute Sicherheit. Selbst die Plandaten zentralgelenkter Verwaltungswirtschaften geben infolge der „regelmäßigen“ Planabweichungen keine größere Orientierungshilfe.

Allein das Ausmaß an Fehlorientierungen kann durch eine Reihe flankierender Maßnahmen verringert werden. Investitionsmeldestellen, wie sie z. B. die IG Metall zuerst gefordert hat, könnten bessere Informationen über die Investitionsabsichten und damit über die beabsichtigten Kapazitätsentwicklungen liefern, wobei allerdings das Problem der internationalen Überkapazitäten erst in den Griff zu kriegen wäre, wenn alle Staaten gleichartige Informationen sammeln und international auswerten lassen. Branchenausschüsse, wie sie von der IG Chemie gefordert wurden, könnten die Fehlorientierung der staatlichen „Lenkung“ durch die nur am Ertrag orientierte Kapitaleseite mit Hilfe des „mitbestimmenden“ Einflusses der Arbeitnehmerseite vermindern. Ergänzt werden müßte beides durch eine Markt- und Entwicklungsforschung auf öffentlicher oder gemeinwirtschaftlicher Grundlage, die Informationen auch für Klein- und Mittelunternehmen anbieten; dies würde zugleich die Wettbewerbschancen der Kleinen verbessern. Derartige öffentliche Informationsleistungen müßten sich sowohl auf die technischen Entwicklungsmöglichkeiten als auch auf die weltweiten Absatzmöglichkeiten erstrecken. Einen ersten Schritt im technischen Bereich stellt ohne Zweifel die von der IG Metall schon frühzeitig unterstützte Innovationsförderung dar. Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß auch solche im einzelnen Unternehmen Beschäftigung schaffenden Innovationen auf nachgelagerten Produktionsstufen zu beschäftigungsreduzierenden Rationalisierungsmaßnahmen werden können. Ein zweiter Schritt könnte sich aus der gerade im Aufbau befindlichen Strukturberichterstattung ergeben. Diese weiter auszubauen (vgl. dazu den Beitrag von Dieter Hockel in diesem Heft) ist ein Ziel des DGB. Ungeklärt ist dabei aber noch der regionale und vor allem der internationale Aspekt.

Ein *dritter*, völlig anders gearteter Komplex struktureller Fehlentwicklungen kann in der Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen auftreten.

Umfang und Ausgestaltung dieser Leistungen werden niemals durch den Markt, sondern in allen Staaten allein durch politische Entscheidungen bestimmt. So wird das quantitative Angebot öffentlicher Güter im Verhältnis zum Angebot der Marktgüter durch politische Entscheidungen über die Höhe des Steueraufkommens, über das Ausmaß der staatlichen Kreditnahme und über die Verwendung der Haushaltsmittel im Rahmen der staatlichen Stabilitäts- und Wachstumspolitik unabhängig von der markt- oder planwirtschaftlichen Ideologie einzelner Staaten bestimmt. Gleiches gilt für die Struktur des öffentlichen Leistungsangebots vor allem bei Änderungen des Angebots in Form verbesserter Leistungen, die einzelnen Gruppen zugute kommen.

Eine Beseitigung dieser Strukturängel erfordert keine neuartigen ökonomischen Instrumente, sondern allein eine „Umstrukturierung“ der politischen Entscheidungen. Dabei sind allerdings drei politische Hürden zu überwinden:

- Die erste Hürde besteht in der Änderung des Anteils der öffentlichen Einkommen. Eine spürbare und langfristige Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst kann auch bei Mißachtung aller fiskalischen Haushaltsregeln nur in einem begrenzten Umfang durch eine Steigerung der öffentlichen Kreditnahme finanziert werden. Eine spürbare Ausweitung des öffentlichen Leistungsangebots bedingt auch eine Erhöhung der Steuerlastquote. Dem steht allerdings das „allgemeine“ Interesse nach Steuersenkung diametral entgegen.

- Die zweite Hürde besteht in der Zielbestimmung der öffentlichen Ausgaben. Dies gilt vor allem für Mehrausgaben oder auch bei der Einführung einer umfassenden Erfolgskontrolle staatlicher Subventionen. Hier kann im parlamentarischen System nur eine Änderung der öffentlichen Meinung auch zu einer Änderung politischer Entscheidungen führen. Institutionen, die die öffentliche Meinung in diesen teilweise komplizierten Wirtschaftsfragen positiv „beraten“ könnten, wurden in der Bundesrepublik im Streit um das Für und Wider von Wirtschafts- und Sozialräten jedoch bisher nicht entwickelt.

- Die dritte Hürde besteht in der föderativen Struktur unseres Staates. Eine Koordinierung der vielfachen infrastrukturellen Maßnahmen zwischen den einzelnen Gemeinden und Gebietskörperschaften wird durch den föderativen Aufbau außerordentlich erschwert. Dieses Problem könnte nur durch eine übergreifende bundesweite Entwicklungsplanung gelöst werden, die aber wiederum an ideologischen Einwänden scheiterte.

Ein Zwang zur praktischen Lösung dieser Probleme besteht aber schon heute unmittelbar in der regionalen Strukturpolitik. Die Ausstattung der Gemeinden mit infrastrukturellen Einrichtungen und die Überwindung der Arbeitslosigkeit zwingt zu konkreten regionalen Entwicklungsplänen, die allerdings nur dann auch eine Vorsorge vor künftigen Beschäftigungseinbrüchen bieten, wenn bei der Förderung

vorhandener oder bei der Ansiedlung neuer Unternehmen auch die branchenspezifischen Entwicklungsaussichten mit berücksichtigt werden. Hier muß die Grundlage zu einer sektoralen Orientierung der regionalen Strukturpolitik gelegt werden, die in ihrer überregionalen Koordinierung schließlich zu einer bundesweiten Entwicklungsplanung führen und damit auch eine Koordinierung der verschiedenartigen strukturpolitischen Aspekte ermöglichen könnte.

Das strukturpolitische Problem erweist sich damit trotz der einleitenden Feststellung, daß Strukturpolitik nur erkennbare Strukturängel beseitigen soll, mehr und mehr als ein Problem der politischen Meinungsbildung in bezug auf die Frage, welche Strukturen und Strukturentwicklungen als erwünscht und welche als unerwünscht anzusehen sind und welcher Mitteleinsatz zur Vermeidung der nicht gewollten Entwicklungen angemessen erscheint. Dabei müssen wir uns klar sein, daß in allen demokratischen Staaten die Strukturpolitik nur über diesen Meinungsbildungsprozeß einen Beitrag zur Überwindung der gegenwärtigen Wachstums- und Beschäftigungskrise leisten kann.