

Michael Ruck

## „Zwischen Steuerungsbedarf und ordnungspolitischem Sündenfall“<sup>1</sup>

### Sektorale „Strukturpolitik“ im bundesdeutschen Planungsdiskurs

#### 1. Einleitung

„Erhebliche Skepsis [...] erscheint hinsichtlich eines ganz zentralen Zieles der aktiven Strukturpolitik angebracht: der Forderung nach einer längerfristig orientierten Politik. Die Erfahrungen mit Globalsteuerung und mittelfristiger Finanzplanung zeigen eher, daß der Planung aus staatlich-institutionellen, aber vor allem auch aus ökonomisch-gesellschaftlichen Gründen enge Grenzen gesetzt sind. Politik ist, allen Bemühungen der letzten Jahre zum Trotz, bisher immer eher ein Reagieren auf Herausforderungen, als vorausschauende Gestaltung, die sich auch durchsetzt.“<sup>2</sup>

Mit dieser ernüchterten Absage an rationalistische Steuerungsvisionen gab Hans-Hermann Hartwich, ein Politikwissenschaftler mit sozialdemokratischen Affinitäten, bereits 1977 einen gerafften Überblick über das im Vorjahr veröffentlichte Abschlussgutachten der 1971 von der Bundesregierung beauftragten „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“. Auf der Grundlage von weit mehr als 100 Forschungsarbeiten hatte das

<sup>1</sup> Harry W. Jablonowski/Rolf Simons (Hrsg.): Strukturpolitik in Ost und West. Zwischen Steuerungsbedarf und ordnungspolitischem Sündenfall, Köln 1993, S. 73–92. Die nachfolgende Skizze knüpft in Teilen an allgemeine Überlegungen zur westdeutschen Planungsgeschichte an, welche ich u. a. in folgenden Beiträgen ausführlicher formuliert und belegt habe: Michael Ruck, Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie. Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre, in: Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers (Hrsg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Staaten, Hamburg 2003, S. 362–401; ders., Westdeutsche Planungsdiskurse und Planungspraxis der 1960er Jahre im internationalen Kontext, in: Heinz-Gerhard Haupt/Jörg Requate (Hrsg.): Aufbruch in die Zukunft. Die 1960er Jahre zwischen Planungseuphorie und kulturellem Wandel. DDR, CSSR und Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, Weilerswist 2004, S. 289–325; ders., Die Republik der Runden Tische: Konzertierte Aktionen, Bündnisse und Konsensrunden, in: André Kaiser/Thomas Zittel (Hrsg.): Demokratietheorie und Demokratieentwicklung. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg, Wiesbaden 2004, S. 333–356; ders., Gesellschaft gestalten. Politische Planung in den 1960er und 1970er Jahren, in: Sabine Mecking/Janbernd Oebbecke (Hrsg.): Zwischen Effizienz und Legitimität. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik in historischer und aktueller Perspektive, Münster 2009, S. 35–47; ders., Von der Utopie zur Planung. Sozialdemokratische Zukunftsvisionen und Gestaltungsentwürfe vom 19. Jahrhundert bis in die 1970er Jahre, in: ders./Michael Dauderstädt: Zur Geschichte der Zukunft. Sozialdemokratische Utopien und ihre gesellschaftliche Relevanz, hrsg. vom Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2011, S. 7–76.

<sup>2</sup> Hans-Hermann Hartwich: Von der Globalsteuerung zur Strukturpolitik. Neue Konzeptionen und Instrumentarien. Zugleich ein Bericht über das Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, in: Gegenwartskunde 26 (1977), S. 5–16, hier S. 16. Zur Kommissionsarbeit vgl. auch Siegfried Katterle: Grenzen staatlichen Handelns in der Wirtschafts- und Strukturpolitik. Schlussfolgerungen aus 40 Jahren bundesdeutscher Wirtschaftsgeschichte und ordnungspolitischer Debatte, in: Jablonowski/Simons: Strukturpolitik, S. 79ff. Zum Begriff des ökonomischen „Strukturwandels“ und zu dessen Wahrnehmung durch Wissenschaft und (politische) Öffentlichkeit vgl. nunmehr (mit weiteren Hinweisen) Stefan Grüner: Strukturwandel und (Schwer-)Industrie – Forschungsstand und Perspektiven, in: Uwe Danker u. a. (Hrsg.), Strukturwandel in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, Neumünster/Hamburg 2014, S. 124–157. Zur westdeutschen Strukturpolitik im (west)europäischen Kontext vgl. eingehend ders., Ensuring Economic Growth and Socioeconomic Stabilization: Industrial Policy in West Germany, 1950–1975, in: Christian Grabas/Alexander Nützenadel (Hrsg.), Industrial Policy in Europe after 1945. Wealth, Power and Economic Development in the Cold War, Basingstoke u. a. 2014, S. 86–112; James Foreman-Peck: European Industrial Policies in the Post-war Boom: ‘Planning the Economic Miracle’, in: ebd., S. 13–47.

Gutachten differenzierte Empfehlungen für eine langfristig und konsistent angelegte, wissenschaftsbasierte Strukturpolitik formuliert und einen vorläufigen Schlussstrich unter die sozialwissenschaftlichen Strukturplanungsdebatten des vorausgegangenen Jahrzehnts gezogen. Während der globalen Wirtschaftskrise zu Beginn der 1980er Jahre flammte die Diskussion nochmals kurz, aber lebhaft auf, bevor der angebotsorientierte Paradigmenwechsel in der Wirtschaftswissenschaft seit 1982/83 auch in Westdeutschland für den Rest des Jahrzehnts die wirtschaftspolitischen Diskurse und Praktiken dominierte.

## 2. Planungskonjunkturen und strukturpolitische Debatten in der „alten“ Bundesrepublik

Jenseits national unterschiedlicher Stile und Begründungen bildete der komplementäre Zusammenhang von Struktur gestaltender Industriepolitik und öffentlicher Planung ein praktisches Schlüsselement der Wirtschaftspolitik in ganz (West-)Europa.<sup>3</sup> Über die 1960er und 1970er Jahre hinweg waren die politischen, publizistischen und wissenschaftlichen Diskurse über Notwendigkeit und Form strukturpolitischer Interventionen auch und gerade in der Bundesrepublik Deutschland stets ausdrücklich in den Kontext der allgemeinen Planungsdebatten eingebettet. „Prosperität, Planung, Partizipation“ waren deren „Leitbegriffe“.<sup>4</sup>

Unter Periodisierungsaspekten wurde die westdeutsche Planungsgeschichte seit der zurückliegenden Jahrhundertwende intensiv darauf befragt, woher die Planungskonjunktur der „langen“ 1960er Jahre<sup>5</sup> ihre beträchtliche Schubkraft bezogen hat und warum diese Veränderungsdynamik dann binnen weniger Jahre erlahmte. Auf der Zeitachse hat sich dabei eine Einteilung in fünf Abschnitte durchgesetzt, die nicht randscharf voneinander abgegrenzt werden können und brauchen: Tabuisierung (bis 1962), Inkubation (1963–1966), Implementation (1966–1969), Euphorie (1969–1971) und Regression (seit 1972). In diesen Phasen ergriff das Planungsgeschehen mit wachsender Intensität immer neue Politikfelder. Einen zentralen Stellenwert nahm dabei von Beginn an die makroökonomische „Globalsteuerung“ ein. Dieser ambitionierte Versuch, das wirtschaftspolitische Instrumentarium im weit verstandenen Sinne des Wortes zu einem System planvoller Interventionen öffentlicher Instanzen in das marktwirtschaftliche Geschehen auszubauen, zielte auf nicht weniger ab, als den Nachkriegs-„Traum immerwährender Prosperität“<sup>6</sup> in eine unbestimmte Zukunft hinüber zu retten. Im Mittelpunkt stand dabei durchweg eine prozessorientierte Konjunktur- und Wachstumspolitik in antizyklischer Absicht.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Forman-Peck: *European Industrial Policies*, S. 27, 32.

<sup>4</sup> Ruck: *Ein kurzer Sommer*, S. 362.

<sup>5</sup> Die zeitgenössische Literatur zu allen möglichen Aspekten dieser komplexen Thematik ist gut erschlossen: Michael J. Buse/Dina von Dewitz (Hrsg.): *Bibliographie zur politischen Planung* (Planung, Bd. 7), Baden-Baden <sup>2</sup>1974; *Planung in Politik und Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Bonn 1972; Rolf E. Vente/Dieter Seul: *Makro-ökonomische Planung. Eine Bibliographie*, Baden-Baden 1970.

<sup>6</sup> Burkart Lutz: *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung in Europa des 20. Jahrhunderts*, Frankfurt a. M./New York <sup>2</sup>1989; vgl. Ludger Lindlar: *Das missverständene Wirtschaftswunder. Westdeutschland und die westeuropäische Nachkriegsprosperität*, Tübingen 1997.

<sup>7</sup> Zum Gesamtkomplex vgl. umfassend Alexander Nützenadel: *Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949–1974*, Göttingen 2005; Tim Schanetzky: *Die*

Die Debatten um Möglichkeiten und Grenzen der Globalsteuerung bestimmten den zeitlichen Takt und die jeweils dominierende Stimmungslage der Planungsphasen bis 1973/74. Die im ordoliberalen Vorjahrzehnt hoch gehandelte Wettbewerbspolitik rückte demgegenüber als ordnungspolitisches Handlungsfeld deutlich in den Hintergrund. Und strukturpolitische Initiativen beschränkten sich wie bisher darauf, neben der Pflege des traditionellen Subventionsbiotops Landwirtschaft und der Fürsorge für das sogenannte Zonenrandgebiet überall dort situativ auf regionale<sup>8</sup> und/oder sektorale Friktionen zu reagieren, wo mit Blick auf gesellschaftliche Rückwirkungen und politische Opportunitätsgesichtspunkte akuter Interventionsbedarf zutage trat. Erst als die Globalsteuerung seit 1971/72 ersichtlich an ihr Ende kam und der allgemeine Planungsboom abrupt in regressive Ernüchterung umgeschlagen war, wurden Mitte der 1970er Jahre die Stimmen derjenigen vernehmlicher, welche nach dem Scheitern der Prozessplanung nun einer umfassenden, „aktiven“ Strukturplanung im Zeichen des Modernisierungsparadigmas<sup>9</sup> das Wort redeten. 1979/80 wurde diese strukturpolitische Debatte unter dem Eindruck der akuten Probleme abermals durch die Konjunktur- und Beschäftigungspolitik von der Krisenagenda verdrängt. 1981/82 lebte sie nochmals auf. Dieses kurze „Revival“ der Jahre 1975/76 bis 1981/82 könnte als sechste Phase in die westdeutsche Planungsgeschichte eingehen. Die (wirtschafts)politische Wende von 1982/83 machte dann alle holistischen Steuerungskonzepte hinfällig. Freilich fand und findet Strukturpolitik sektoraler und vor allem auch regionaler Ausrichtung weiterhin statt, doch nun wieder ohne jenen umfassenden Gestaltungsanspruch, der ihr vorübergehend beigemessen worden war.

Der wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Forschungsdiskurs zum Thema „Strukturpolitik“ vollzog die Höhen und Tiefen dieser politischen Konjunkturen in stark abge-

---

große Ernüchterung. *Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982*, Berlin 2007; Andrea Rehling: *Konfliktstrategie und Konsenssuche in der Krise. Von der Zentralarbeitsgemeinschaft zur Konzertierte(n) Aktion*, Baden-Baden 2011, S. 300–435.

<sup>8</sup> Zu diesem hier nicht behandelten Aspekt, der in komplementärem Zusammenhang zur sektoralen Strukturpolitik steht, vgl. J. Heinz Müller: *Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik. Kritische Bestandsaufnahme*, hrsg. von der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1973; vgl. ferner aus der zeitgenössischen Literatur Rainer Waterkamp: *Interventionsstaat und Planung. Raumordnung, Regional- und Strukturpolitik*, Köln 1973; Harald Jürgensen: *Raumwirtschaft II: Politik*, in: Willi Albers u. a. (Hrsg.): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW)*, Bd. 6, Stuttgart/New York u. a. 1981, S. 429–441; ders.: *Regionalpolitik*, in: Werner Ehrlicher u. a. (Hrsg.): *Kompendium der Volkswirtschaftslehre*, Bd. 2, Göttingen <sup>4</sup>1975, S. 275–297 (zuerst 1968); Joachim Klaus: *Raumwirtschaft III: Ordnung*, in: Albers u. a.: *HdWW*, Bd. 6, S. 442–456; Joseph H. Kaiser: *Regionalpolitik im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Gemeinschaft*, in: Peter Lerche u. a. (Hrsg.): *Festschrift für Theodor Maunz zum 80. Geburtstag*, München 1981, S. 169–185; Reimut Jochimsen: *Regionalpolitik und Raumordnung – über die Verwirklichung als politische Aufgabe* (1982), in: ders.: *Ökonomie für die Politik – Politik für die Ökonomie. Ausgewählte Schriften*, hrsg. von Ulrich Heilemann/Udo E. Simonis, Berlin 2003, S. 137–157.

<sup>9</sup> Vgl. dazu Wolfgang Zapf (Hrsg.): *Die Modernisierung moderner Gesellschaften. Verhandlungen des 25. Deutschen Soziologentages in Frankfurt am Main 1990*, Frankfurt a. M./New York 1991; ders.: *Die Modernisierungstheorie und unterschiedliche Pfade der gesellschaftlichen Entwicklung* in: Leviathan 19 (1996), S. 63–77; Johannes Berger: *Was behauptet die Modernisierungstheorie wirklich – und was wird ihr bloß unterstellt?*, in: ebd., S. 45–62; Hans van der Loo/Willem van Reijen: *Modernisierung. Projekt und Paradox*, München <sup>2</sup>1997; Thomas Mergel: *Geht es weiter voran? Die Modernisierungstheorie auf dem Weg zu einer Theorie der Moderne*, in: ders./Thomas Welskopp (Hrsg.): *Geschichte zwischen Kultur und Gesellschaft. Beiträge zur Theorie(debatte)*, München 1997, S. 203–232; Hermann Hill (Hrsg.): *Modernisierung – Prozess oder Entwicklungsstrategie?*, Frankfurt a. M./New York 2001.

dämpften Ausschlägen nach. Von den frühen 1960er Jahren bis in die 1980er Jahre wurde darüber nicht in vorderster Linie, aber recht kontinuierlich debattiert. Die folgende Problem- und Ablaufskizze bezieht die drei Stränge „allgemeine Planungsdiskussion“, „Globalsteuerung“ und „Strukturpolitik“ phasenweise aufeinander. Vor dem Hintergrund der genannten Abschnitte der westdeutschen Planungsgeschichte wird quellenbasiert der zeitgenössische Verlauf der strukturpolitischen Debatten im wissenschaftlichen und wissenschaftspublizistischen Bereich umrisshaft nachgezeichnet.<sup>10</sup> Dabei wird jeweils der Stellenwert des strukturpolitischen Problemstrangs im planungspolitischen Gesamtscenario vorläufig eingeordnet.

### **3. Durchbruch des Planungsgedankens in Westdeutschland unter Akzeptanz des Strukturwandels (1963–1966)**

Bis um 1960 waren gesamtwirtschaftliche und gesellschaftspolitische Planungen in der Bundesrepublik Deutschland verpöht gewesen. Im zweiten Drittel des neuen Jahrzehnts bahnte sich dann in Westdeutschland eine durchgreifende Enttabuisierung jener Ordnungskategorie an, welche nirgendwo anders konsequenter dem repressiven Instrumentarium totalitärer Einparteiendiktaturen zugerechnet worden war. Anders als die liberalkonservativen und sozialliberalen Kritiker des einsetzenden Paradigmenwechsels betrachtete die wachsende Zahl der Befürworter öffentlicher Interventionen auf wirtschaftlichem Gebiet wie im Bildungsbereich oder auf dem weiten Feld der öffentlichen „Daseinsvorsorge“ (Ernst Forsthoff)<sup>11</sup> staatliche Planungsaktivitäten nun nicht mehr als Gefährdung der freiheitlichen Verfassungs- und Gesellschaftsordnung, sondern als Garanten anhaltender Prosperität. Der nachfolgende Planungsboom entfaltete sich keineswegs voraussetzungslos. Denn planungspraktisch lag Westdeutschland gegen Mitte der 1960er Jahre zwar im internationalen Vergleich noch weit zurück, doch planerisches Niemandsland war die Bundesrepublik tatsächlich schon längst nicht mehr.<sup>12</sup>

Im wirtschaftspublizistischen Diskurs mehrten sich zwar in den frühen 1960er Jahren die Stimmen jener, welche einem aktiveren Engagement öffentlicher Akteure zur Verstärkung der gegenwärtigen „Prosperität auf Widerruf“ das Wort redeten.<sup>13</sup> Der Schwerpunkt

<sup>10</sup> Quellengrundlage für die Wirtschaftspublizistik ist v. a. die Presseauschnittsammlung des vormaligen Weltwirtschaftsarchivs im Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft der Deutschen Zentralbibliothek für Wirtschaftswissenschaften (ZBW) in Kiel. Dieses reichhaltige Material ist dort auf mehr oder minder gut lesbaren Mikrofilmen dokumentiert (im Folgenden zitiert: ZBW PA WIA). Ausgewertet wurden die seinerzeit unter der Serien-Signatur Iw- (Strukturpolitik) für den Zeitraum 1960–1966 (Film Nr. 438) und 1967–1981 (Filme Nr. 547–551) angelegten Mappen. Ergänzende Recherchen wurden in den Online-Archiven des „Spiegel“ und der „Zeit“ angestellt. Aus der Fülle des ausgewerteten Materials können im gegebenen Rahmen jeweils nur besonders aussagekräftige Presseartikel beispielhaft angeführt werden.

<sup>11</sup> Vgl. dazu Dieter Scheidemann: Der Begriff Daseinsvorsorge. Ursprung, Funktion und Wandlungen der Konzeption Ernst Forsthoffs, Göttingen/Zürich 1991; Christian Schütte: Progressive Verwaltungsrechtswissenschaft auf konservativer Grundlage. Zur Verwaltungsrechtslehre Ernst Forsthoffs, Berlin 2006, S. 80ff., 128ff.; Florian Meinel, Der Jurist in der industriellen Gesellschaft. Ernst Forsthoff und seine Zeit, Berlin 2011, S. 154ff.

<sup>12</sup> Vgl. dazu Josef Kölbl: Pläne im Bundesmaßstab oder auf bundesrechtlicher Grundlage, in: Joseph H. Kaiser (Hrsg.): Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft (Planung, Bd. 1), Baden-Baden 1965, S. 91–121, v. a. S. 91.

<sup>13</sup> Prosperität auf Widerruf (Der Volkswirt, 24. 12. 1965; ZBW PA WIA, Film 438).

lag dabei jedoch auf konjunkturpolitischen Interventionen. Unter der Überschrift „Strukturpolitik hat Vorrang“ erteilte Werner Lichey Ende 1960 einer unmittelbar konjunktursteuernden Wirtschaftspolitik indes eine grundsätzliche Absage:

„Im Streit der Meinungen um das Für und Wider konjunkturdämpfender Maßnahmen droht in Vergessenheit zu geraten, daß das Konjunkturklima in einem bisher ungekannten Ausmaß von Strukturänderungen bestimmt wird, die nahezu alle Bereiche der Wirtschaft erfasst haben. [...] Diese Dynamik struktureller Veränderungen muß bei der Konjunkturdiagnose zunehmend in Rechnung gestellt werden. Sie bildet den Schlüssel in der Beurteilung auch konjunkturpolitischer Maßnahmen. [...] Es gibt heute keine ‚Stiefkinder der Konjunktur‘ mehr, sondern nur Unternehmen oder Branchen, die nicht in der Lage sind oder versäumt haben, sich den Strukturveränderungen in Produktion und Markt anzupassen. Das Instrumentarium antizyklischer Konjunkturpolitik ist nicht vollständig unbrauchbar geworden, weil an seiner Stelle jetzt periodische Störungen im Wirtschaftswachstum stärker hervortreten. Es muß aber modifiziert und ergänzt werden.“<sup>14</sup>

Als Wirtschaftsminister Kurt Schmücker (CDU) dieses Credo zwei Jahre später zum Programm erhob, kommentierte Antonius John dieses Vorhaben im „Handelsblatt“ mit skeptischer Zustimmung:

„Der neue Bundeswirtschaftsminister will die Wirtschaftspolitik in eine allgemeine Strukturpolitik umwandeln. Umgekehrt will er die wirtschaftspolitischen Maßnahmen gewissermaßen zwangsläufig aus einer allgemeinen und umfassenden Strukturpolitik hervorgehen lassen. Letztere ist immerhin schon seit mehreren Jahren Thema und These einer breiten Diskussion. [...] Den Wirtschaftspolitiker und den Wirtschaftswissenschaftler muß zunächst einmal eine gewisse Beklemmung befallen, wenn von Strukturen die Rede ist. [...] Schon vor 35 Jahren warnte Oskar Morgenstern davor, das Wort ‚Strukturwandlungen‘ überhaupt zu benutzen, weil es ein Modewort geworden sei. Was damals schon eine gewisse Berechtigung hatte, gilt erst recht für unsere Tage. [...] Was ist also zu tun? Ist die neue Politik des Bundeswirtschaftsministeriums von vornherein zum Scheitern verurteilt? Bei aller Anerkennung der Gefahren: Ganz und gar nicht! [...] Wenn eine bestimmte Wirtschaftsordnung funktionieren soll, ist der Wirtschaftspolitik die Aufgabe gestellt, dafür zu sorgen, daß die entsprechenden Strukturen vorliegen. [...] Die deutsche Wirtschaftspolitik steht daher jetzt vor der unausweichlichen Frage, was sie eigentlich genau will. Strukturpolitik bedeutet nun einmal Eingriff in den ‚ungelenkten‘ Wirtschaftsablauf. Daran besteht kein Zweifel. Raumordnungspolitik, Wirtschaftsförderung, Unternehmensgrößenpolitik – alles sind solche Eingriffe. Sie sind aber nur vertretbar, wenn sie ein Teil einer durchdachten Gesamtkonzeption sind.“<sup>15</sup>

Das Leitmotiv des angemahnten Gesamtkonzepts gab Schmückers Grundsatzreferent Otto Schlecht im Sommer 1965 im „Bulletin“ regierungsamtlich zu Protokoll. Die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ (FAZ) berichtete darüber unter der unmissverständlichen Überschrift: „Strukturpolitik – Zukunftsaufgabe des Staates. Keine künstliche Abschirmung nicht mehr existenzfähiger Unternehmen“:

„Aufgabe der staatlichen Strukturpolitik sei es, diese Anpassungsfähigkeit durch eine Reihe von Maßnahmen zu fördern. Dazu gehören der Abbau von Hemmnissen und die Gewährung von Anpassungshilfen, um die Umstellung von einzelnen Unternehmen oder ganzen Wirtschaftszweigen auf veränderte Marktlagen zu erleichtern.“<sup>16</sup>

Vor dem Hintergrund der aufziehenden Rezession plädierte Mitte des folgenden Jahres selbst der liberale Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Gerhard Kienbaum, im „Handelsblatt“ „für eine auf lange Sicht betriebene Strukturpolitik“, die den „klare(n) Zielkonflikt zwischen monetärer Konjunkturpolitik

<sup>14</sup> Werner Lichey: Strukturpolitik hat Vorrang (Die Welt, 2. 1. 1960; ebd.); vgl. „Strukturpolitik hat Vorrang“. Industrie- und Handelstag: Nachkriegszeit ist zu Ende (Die Welt, 14. 8. 1962; ebd.).

<sup>15</sup> Antonius John: Schmücker und die Strukturpolitik (Handelsblatt, 15./16. 11. 1963; ebd.).

<sup>16</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 11. 8. 1965; ebd.

und regionaler Strukturpolitik“ behutsam austariere und zugleich die notwendigen Strukturmaßnahmen auf Investitionen in die Infrastruktur beschränke:

„Die Notwendigkeit einer Anpassung der Wirtschaftsstruktur an die Marktverhältnisse von heute und morgen sowie eines Abbaus des starken Gefälles in der Wirtschaftskraft der einzelnen Landesteile ist unverkennbar. Die Bewältigung eines solchen strukturellen Umbaus erfordert aber Investitionen in erheblichem Umfange, und zwar nicht nur von den beteiligten Unternehmen selbst, sondern auch von der öffentlichen Hand. [...] Nicht alle Investitionen dienen diesem Ziel. Vorrangig sind allein solche, die eine Verbesserung der Infrastruktur herbeiführen und damit die volkswirtschaftliche Produktivität erhöhen, sowie diejenigen Investitionen, die geeignet sind, das Angebot qualitativ und quantitativ zu steigern“.<sup>17</sup>

Im praktischen Widerspruch dazu prägten vielerlei Subventionen gerade auch auf Länderebene das strukturpolitische Szenario der mittleren 1960er Jahre.<sup>18</sup> In seiner vehementen Kritik daran plädierte der sozialdemokratische Chef der „Bank für Gemeinwirtschaft“, Walter Hesselbach, demgegenüber für eine strikt marktwirtschaftskonforme Strukturpolitik im Dienste einer zuvörderst wachstumsorientierten Konjunkturpolitik, denn:

„die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland sei mit so viel wachstumshemmenden Steuernachlässen und Subventionen durchsetzt, daß die Konjunktur zwangsläufig zum Erliegen kommen müsse“.

Eine wesentliche Ursache für die drohende Stagnation sei das offensichtliche

„Unvermögen der Bundesregierung [...], ungerechtfertigten Interessenwünschen nach Subventionen und anderen nicht marktkonformen Eingriffen entgegenzuwirken. [...] Was wir den Planwirtschaften des Ostblocks zum Vorwurf machten, daß sie keine optimalen Faktorkombinationen schaffen, was eben nur über eine freie Preisbildung möglich sei, veranstalteten wir trotz grundsätzlich richtigem System im Nachhinein, indem wir zu viele Ausnahmen machten.“

Für die Abkehr von dieser wachstumshemmenden Politik

„benötigen wir eine Regierung [...], deren Wirtschaftspolitik darauf ausgerichtet sei, das volkswirtschaftliche Wachstum zu fördern, indem sie dafür Sorge, daß sich die Strukturen der Wirtschaft rasch und ohne soziale Härten dem Wachstum anpassen“.<sup>19</sup>

#### **4. Westdeutsche Planungskonjunktur und subsidiäre Strukturpolitik (1966–1971)**

In den heftigen Planungsdebatten der mittleren 1960er Jahre manifestierte sich ein lange aufgestauter Bedarf an diskursiver Überbrückung jener wachsenden Kluft zwischen wettbewerbswirtschaftlicher Theorie und gemischtwirtschaftlicher Praxis, die sich über ein Jahrzehnt hinweg aufgetan hatte. Allerdings hätte sich der westdeutsche Planungsboom ohne die diskursive Anbahnung des Planungsgedankens und seine sektorale Durchsetzung von Anfang bis Mitte der 1960er Jahre wohl längst nicht so zügig entfalten können,

<sup>17</sup> Gerhard Kienbaum: Gesunder Strukturwandel nur bei gezügelter Expansion. Struktur- und Konjunkturpolitik hängen eng zusammen (Handelsblatt, 30. 6. 1966; ebd.); vgl. U[Irich] Lohmar, MdB [SPD]: Es geht um die Infrastruktur. Was das „Gemeinwohl“ von der Bundesrepublik erfordert (Vorwärts, 2. 9. 1966; ebd.).

<sup>18</sup> Vgl. für viele Presseberichte: Ländersubventionen haben sich in fünf Jahren verdoppelt. Eine bemerkenswerte Untersuchung des Industrieinstituts (Handelsblatt, 10. 11. 1966; ebd.); Dr. Dieter Albrecht: „Zehn Gebote für Subventionen“ (Der Volkswirt, 9. 12. 1966; ebd.).

<sup>19</sup> Hesselbach attackiert Subventionspolitik [auf einer Vortragsveranstaltung in Frankfurt a.M.] (Handelsblatt, 27. 9. 1966; ebd.).

als der eigentliche Durchbruch 1966/67 auf dem strategischen Feld der Wirtschaftspolitik erfolgte. Zusehends galt die neu entdeckte Planung als unentbehrliches Instrument einer technokratischen Verstetigung der Nachkriegsprosperität.<sup>20</sup> In der wirtschaftsnahen Presse wurde immer häufiger die Forderung laut, den ordoliberalen Überredungsdirigismus Erhard'scher Prägung durch ein rationales, wissenschaftsgestütztes System der indikativen Planung und Steuerung zu ersetzen. Selbst prominente Wortführer der westdeutschen Unternehmerschaft verlangten nach einer öffentlichen Garantie mittel- und längerfristiger Rahmendaten der einzelwirtschaftlichen Aktivitäten.<sup>21</sup> Seit 1964 wurde der Hamburger Ökonom und Berliner Wirtschaftssenator Karl Schiller in seiner Eigenschaft als wirtschaftspolitischer Sprecher der SPD und rhetorisch auffälligster Befürworter einer Reorientierung an den amerikanischen „New Economics“ mehrfach demonstrativ in diesen publizistischen Diskurs der Wirtschaftseliten einbezogen.<sup>22</sup>

Dieser diskursive Vorlauf begünstigte das Zustandekommen eines wirtschaftspolitischen Modernisierungskartells von Sozialdemokratie und Christdemokraten sowie Arbeitsmarktparteien und Wissenschaft, nachdem die 1965/66 einsetzende Rezession und die 1966/67 nachfolgende Beschäftigungskrise den Attentismus Erhard'scher Provenienz auch in der Wahrnehmung der deutschen (Wahl-)Bevölkerung gründlich diskreditiert hatten. Institutionellen Ausdruck fand das Krisenbündnis im Bundeskabinett der Großen Koalition und in der „Konzertierten Aktion“ des Frühjahres 1967. Erklärtes Ziel dieser korporatistischen Großszenierung war es, alle relevanten Akteure auf die Erfordernisse einer antizyklischen Wirtschaftspolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung einzuschwören. Die normative Grundlage des angestrebten tripartistischen Bündnisses zwischen Staat, Unternehmerschaft und Arbeitnehmern lieferte das „Stabilitätsgesetz“ vom Juni 1967.<sup>23</sup>

Der westdeutsche Konjunkturaufschwung von 1967/68 kam wohl eher trotz als wegen der (vermeintlich) antizyklischen Fiskalpolitik der Bundesregierung zustande. Gleichwohl darf der von Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller 1966/67 – bis zur 1969/70 einsetzenden Enttäuschung – erfolgreich inszenierte Kurswechsel der praktischen Wirtschaftspolitik als keynesianisch-korporatistischer „Paradigmenwechsel“ bezeichnet werden. Jedenfalls wurde die rasche Überwindung der westdeutschen Rezession von 1966/67 von den meisten Zeitgenossen der Globalsteuerung des sozialdemokratischen Ressortchefs zugeschrieben. Diese Wahrnehmung begünstigte die flächenhafte Ausbreitung des Planungsansatzes auf anderen Politikfeldern ebenso wie jenen bundespolitischen „Machtwechsel“, der Ende 1969 die westdeutsche Planungskonjunktur erst recht in Fahrt brachte. Das Unwort der Nachkriegszeit umgab fortan ein „Flair des Fortschrittlichen“.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Vgl. dazu auch Gabriele Metzler: „Geborgenheit im gesicherten Fortschritt“. Das Jahrzehnt von Planbarkeit und Machbarkeit, in: Matthias Frese u. a. (Hrsg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit in der Bundesrepublik, Paderborn u. a. 2005, S. 777–797; dies.: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn u. a. 2005.

<sup>21</sup> Vgl. Volker Berghahn: Unternehmer und Politik in der Bundesrepublik, Frankfurt a. M. 1985, S. 296f.

<sup>22</sup> Vgl. etwa Werner Bührer: Die ZEIT und die soziale Marktwirtschaft, in: Christian Haase/Axel Schildt (Hrsg.): DIE ZEIT und die Bonner Republik. Eine meinungsbildende Wochenzeitung zwischen Wiederbewaffnung und Wiedervereinigung, Göttingen 2008, S. 113–129, hier S. 123; Alexander Nützenadel: Konjunktur und Krise: Die Wirtschaftsberichterstattung der ZEIT zwischen Expertenkultur und Politik (1946–1990), in: ebd., S. 130–143, hier S. 141.

<sup>23</sup> Vgl. dazu für Vieles Ruck: Republik; Rehling: Konfliktstrategie.

<sup>24</sup> Thomas Ellwein: Politik und Planung, Stuttgart u. a. 1968, S. 7.

Die sogenannte Strukturpolitik fand während dieser Periode auf nationaler Ebene ein vergleichsweise geringes Interesse in Öffentlichkeit und Politik, sieht man von einzelnen regionalen oder/und sektoralen Notfall-Interventionen ab. Dabei hatte der Bundestag die Bundesregierung bereits im September 1967 in einer Entschließung aufgefordert, nicht nur ein Investitionsprogramm zum Ausbau der Infrastruktur und zur Förderung strukturpolitischer Maßnahmen zu entwickeln, sondern auch eine Bestandsaufnahme der vorhandenen strukturpolitischen Instrumente und ihrer Wirksamkeit vorzulegen. Daraufhin präsentierte Wirtschaftsminister Schiller dem Parlament Mitte Januar 1968 seine „Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik und der regionalen Wirtschaftspolitik“. Sie knüpften „im Kern“ an jenes „Leitbild einer marktkonformen Strukturanpassungspolitik“ an, welches schon die 1966 noch vom Kabinett Erhard beschlossenen „Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik“ geprägt hatte.<sup>25</sup> Über ihre praktische Umsetzung und konzeptionelle Weiterentwicklung legte ein gutes Jahr später der „Strukturbericht 1969“ des Bundeswirtschaftsministers erstmals Rechenschaft ab.<sup>26</sup> Ihm folgte jedoch 1970 nur eine weitere Ausgabe.

In der Wirtschaftspublizistik fanden diese strukturpolitischen Aktivitäten bezeichnenderweise keinen nennenswerten Widerhall. Dort wurden vor allem die jeweils aktuellen konjunkturpolitischen Probleme diskutiert. Im wirtschaftswissenschaftlichen Diskurs hingegen genoss dieses Politikfeld weiterhin eine gewisse Aufmerksamkeit. So formulierte der Bonner Ordinarius für wirtschaftliche Staatswissenschaften M. Ernst Kamp Mitte 1968 in einem Beitrag für die Artikelfolge „Struktur- und Regionalpolitik“ des „Volkswirt“ ein klares „Ja‘ zur Strukturpolitik“.<sup>27</sup> In einer popularisierenden Schrift antwortete der Bielefelder Wirtschaftspädagoge Friedrich-Wilhelm Dörge gleichzeitig in diesem Sinne auf die selbst gestellte Frage „Strukturpolitik wohin? Erhalten, Anpassen, Gestalten?“:

„Die erfolgreiche wirtschaftspolitische Bekämpfung der beginnenden Konjunkturkrise im Jahre 1967 hat gezeigt, daß man den Schwächen marktwirtschaftlicher Steuerung nicht bedingungslos ausgeliefert ist. Auch die Strukturpolitik liefert den Beweis, daß hier kein materialistisch determinierter Prozeß abläuft. Aber bei der Entscheidung dieser Politik stoßen die unterschiedlichen Meinungen oft hart aufeinander. [...] Nachdem das Schwergewicht bis zu Beginn der großen Koalition 1966 auf einer Mischung von staatlichen Erhaltungs- und Anpassungsinterventionen lag, wird seitdem das Hauptaugenmerk auf Gestaltungs- und Anpassungsmaßnahmen gelegt. [...] Der Staat trägt dabei eine doppelte Verantwortung: einmal die dem sozialen Rechtsstaat adäquaten Wege zur Selbsthilfe zu ebnen und zum anderen ein klares Leitbild für die zukunftsgerichteten Förderungsmaßnahmen in der regionalen und sektoralen Strukturpolitik zu zeichnen. [...] Niemand erwartet, daß die so betriebene Strukturpolitik alle Konflikte löst. Sie erleichtert aber ihre Austragung und mindert ihre negativen Folgen.“<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Vgl. dazu Hans-Rudolf Peters: Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gottfried Bombach u. a. (Hrsg.), Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, Tübingen 1977, S. 119–162, hier S. 127; ders.: Probleme einer Operationalisierung der wirtschaftspolitischen Konzeption, in: Eduard Mändle u. a. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis. Hans Georg Schachtschabel zum 65. Geburtstag gewidmet, Wiesbaden 1979, S. 43–60, hier S. 49.

<sup>26</sup> Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.): Strukturbericht 1969. Konzept der Bundesregierung für eine einheitliche Strukturpolitik im Bereich der gewerblichen Wirtschaft, für das Zusammenwirken mit der Strukturpolitik in anderen Bereichen und die strukturpolitischen Absichten der Bundesregierung (BMWi Texte, Nr. 75, 28. 7. 1969 = Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/4564), Bonn 1969.

<sup>27</sup> M. Ernst Kamp: „Ja“ zur Strukturpolitik (Der Volkswirt, Nr. 26, 28. 6. 1968; ZBW PA WIA, Film 547).

<sup>28</sup> Friedrich-Wilhelm Dörge: Strukturpolitik wohin? Erhalten, Anpassen, Gestalten?, Opladen 1968, S. 70.



Im wirtschaftspolitischen Kontext gewann das Thema seit Anfang 1969 in dem Maße wieder merklich an kontroverser Beachtung, wie die Blütenräume der regierungsamtlichen Konjunktursteuerung rasch zu welken begannen.<sup>29</sup> 1970 referierte ein großer Artikel über „Strukturpolitik“ im Staatslexikon der Görres-Gesellschaft den beachtlichen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsstand in allen seinen Facetten. Dessen Autor, Gérard Gäfgen, hatte 1962 vor seiner Erstberufung nach Karlsruhe den Hamburger Lehrstuhl Karl Schillers kurzzeitig vertreten. In seiner theoretischen Bestandsaufnahme lieferte der Konstanzer Wirtschaftswissenschaftler zunächst eine allgemeine Definition der von ihm schon so genannten aktiven Strukturpolitik:

„Unter S[trukturpolitik] versteht man den Komplex jener Maßnahmen, welche primär auf die Beeinflussung, Gestaltung oder Festlegung der Wirtschaftsstruktur durch die legitimen oder faktischen Träger der staatlichen Wirtschaftspolitik abzielen. [...] Die von ihr zu gestaltende Wirtschaftsstruktur beinhaltet den inneren Aufbau des volkswirtschaftlichen Ganzen, insbesondere auch das Verhältnis der Teile der Gesamtheit untereinander und zur Gesamtheit, also – soweit quantifizierbar – die in einer Volkswirtschaft herrschenden Proportionen [...]. Diese Proportionen sind das Ergebnis des langfristigen Wirtschaftsablaufes und wandeln sich daher nur relativ langsam. [...] Als Hauptbereiche sind [...] die sektorale und regionale S[trukturpolitik] anzusehen. Diese stehen zugleich in enger Wechselwirkung, da einerseits die Entwicklungsmöglichkeiten einer Region stark von ihrer Branchenstruktur abhängen, andererseits die Standorteignung einer Region erst darüber bestimmt, an welcher Stelle im Raum sich bestimmte Wirtschaftszweige entfalten. [...] Es erscheint [...] zweckmäßig, bei einer Systematik der gesamten Wirtschaftspolitik von der Dreiteilung in Ordnungspolitik, S[trukturpolitik] und Konjunkturpolitik auszugehen.“<sup>30</sup>

Die Gliederung dieses nach wie vor lesenswerten Handbuchartikels markiert die Schwerpunkte des strukturpolitischen Wissenschaftsdiskurses ausgangs der 1960er Jahre.<sup>31</sup> Klar arbeitete Gäfgen darin die noch heute geläufige Unterscheidung der strukturpolitischen Hauptinstrumente heraus: Erhaltungssubventionen, Anpassungs- resp. Umstellungssubventionen und Gestaltungssubventionen. Auch die Probleme nicht intendierter Wirkun-

<sup>29</sup> Vgl. etwa Gezielter Handeln. Nicht überall scheint die Sonne der Konjunktur (Welt der Arbeit, 17. 1. 1969; ZBW PA WIA, Film 547); Ziel eines raschen Wirtschaftswachstums soll mit Strukturhilfen erreicht werden. Vorgesehen sind 700 Millionen D-Mark öffentliche Mittel (Die Welt, 17. 1. 1969; ebd.); Dr. Herbert Ehrenberg: Gezielte Strukturhilfen. Wesentlicher Teil einer wohl dosierten Stabilitätspolitik (Vorwärts, Nr. 19, 8. 5. 1969; ebd.); Strukturpolitik und Konjunkturpolitik gehören zusammen (Süddeutsche Zeitung [SZ], 22. 6. 1969; ebd.); Schillers Konzept der Strukturpolitik. Ein Regierungsbericht an den Bundestag (Neue Zürcher Zeitung [NZZ], 27. 8. 1969; ebd., Film Nr. 548); Gegen massive staatliche Strukturpolitik. Der DIHT-Präsident warnt vor Dirigismus (FAZ, 27. 11. 1969; ebd.); Klaus Bernhardt: Strukturpolitik: Was 1970 geschehen soll. Abstimmung und Verzahnung der Teilbereiche (Handelsblatt, 28. 1. 1970; ebd.); Kienbaum: Strukturpolitik steht erst in den Anfängen. FDP-Wirtschaftsexperte fordert langfristige Politik der Angebotsstärkung (Industriekurier, 23. 6. 1970; ebd.); Ambitiöse Strukturpolitik in Deutschland (NZZ, 25. 6. 1970; ebd.); Karl H. Herchenröder: Struktur- statt Konjunkturpolitik? (Handelsblatt, 2. 7. 1970; ebd.).

<sup>30</sup> Gérard Gäfgen: Strukturpolitik, in: Staatslexikon. Recht – Wirtschaft – Gesellschaft, Bd. 11 (3. Erg.-Bd.), hrsg. von der Görres-Gesellschaft, Freiburg i. Br. <sup>6</sup>1970, S. 386–414, hier S. 386–388; vgl. ebd., S. 391, 403.

<sup>31</sup> 1. Strukturpolitik und Wirtschaftspolitik. 2. Zielsetzungen. a. Förderung von Wachstum und Effizienz. b. Stabilisierung von Beschäftigung, Preisniveau und Zahlungsbilanz. c. Beeinflussung der Einkommensverteilung. 3. Maßnahmen. a. Vorbeugende allgemeine Maßnahmen: Förderung der Strukturflexibilität. b. Maßnahmen zur Beseitigung spezieller Strukturstörungen: Engpässe und Überkapazitäten. c. Maßnahmen aktiver Neugestaltung: Förderung neuer Sektoren d. Maßnahmen in besonderen Sektoren [regionale Infrastruktur; Außenhandel]. e. Die Unternehmensgrößen- und Marktformenstruktur. 4. Strukturprognose und Strukturplanung. 5. Strukturpolitische Konzeptionen.

gen, kontraproduktiver *time lags*<sup>32</sup> und unsicherer Verlaufsprognosen,<sup>33</sup> das essenzielle Erfordernis gesellschaftlicher Akzeptanz<sup>34</sup> und die Notwendigkeit politischer Güterabwägungen bei Interventionsentscheidungen<sup>35</sup> wurden von ihm bereits 1970 umsichtig diskutiert. Nicht zuletzt aber stellte das frisch berufene Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsminister klar, dass die Wirtschaftstheorie grundsätzlich niemals dafür in Anspruch genommen werden könne, sachlich „richtige“ Strukturmaßnahmen zu empfehlen.<sup>36</sup>

## 5. Planungsernüchterung und neoliberale Kritik strukturpolitischer Interventionen (seit 1971/72)

Von Erhards „Überredungsdirigismus“ zu Schillers „Globalsteuerung“ war der qualitative Sprung gar nicht so groß. Umso drängender stellte sich gegen Ende der 1960er Jahre das doppelte Problem, die Verpflichtungsfähigkeit öffentlicher Planung zu erhöhen und zugleich den wachsenden Planungseifer zu kanalisieren. Im Zentrum stand dabei der ambitionierte Versuch, durch eine mehrjährige Ressourcenplanung zumindest mittelbaren Einfluss auf die Aktivitäten der einzelnen Ressorts und der verschiedenen Gebietskörperschaften zu erlangen. Doch schon im Laufe des Jahres 1970 scheiterte das organisatorische Kernstück des sozialliberalen Reformprojekts, die ressort- und länderübergreifende Aufgaben- und Ausgabenplanung mit einem reorganisierten Kanzleramt als faktischer Bundesplanungszentrale.<sup>37</sup>

Hinzu kamen rasch zunehmende Widerstände „von unten“. Seit den frühen 1970er Jahren wurde der konfliktträchtige Widerspruch von ausgreifenden Planungsszenarien und bürgerlichen Partizipationsansprüchen immer häufiger nicht mehr innerhalb der konventionellen Institutionen demokratischer Repräsentation ausgetragen. Eine dezentrale Protestbewegung informeller „Bürgerinitiativen“<sup>38</sup> zwang das Augenmerk der Planer in Verwaltung und Wissenschaft auf einen Aspekt zivilgesellschaftlicher Demokratisierung, den sie bisher noch kaum wahrgenommen hatten: die Widerständigkeit unmittelbar Betroffener und ihrer aktivistischen Anwälte aus dem versprengten Potenzial der studentischen Protestbewegung. Je länger desto deutlicher zeigte sich, dass in dem Konfliktdreieck „Planung – Prosperität – Partizipation“ einander entfremdete Träger kultureller Codes aufeinandertrafen, deren konkrete Utopien ebenso im fundamentalen Widerspruch zueinander standen wie ihre Rationalitätsbegriffe. Während die einen den Planungs- und Implementationsprozess durch die Hereinnahme partizipativer Elemente vor

<sup>32</sup> Ebd., S. 398.

<sup>33</sup> Ebd., S. 405, 407f.

<sup>34</sup> Ebd., S. 395, 404.

<sup>35</sup> Ebd., S. 402f.

<sup>36</sup> Ebd., S. 409.

<sup>37</sup> Vgl. dazu Winfried Süß: „Rationale Politik“ durch sozialwissenschaftliche Beratung? Die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform 1966–1975, in: Stefan Fisch/Wilfried Rudloff (Hrsg.): Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004, S. 329–348.

<sup>38</sup> Vgl. für Vieles Ulrich von Alemann (Hrsg.): Partizipation, Demokratisierung, Mitbestimmung, Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung, Opladen 1975.

äußeren Hemmungen bewahren wollten, stellten die anderen das Wachstumsparadigma der 1960er Jahre mit dem dazugehörigen Steuerungsinstrumentarium grundsätzlich in Frage.

Im Wissenschaftsbereich gewannen die Planungs skeptiker allmählich wieder die Oberhand – auch auf dem Feld der Strukturpolitik. Den Ton dafür gab Knut Borchardt, Ordinarius für Wirtschaftsgeschichte und Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München, Ende September 1970 in seinem Eröffnungsreferat zur Innsbrucker Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik vor. Das Düsseldorfer „Handelsblatt“ berichtete darüber unter der programmatischen Überschrift „Neoliberale kennen keine Strukturpolitik“:

„Strukturpolitik‘ war zwar das Thema der Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialpolitik (Verein für Socialpolitik) in Innsbruck. Die Referate und Diskussionen machten jedoch deutlich: Weder Politik noch Wissenschaft haben übereinstimmende Vorstellungen über Definition, Kompetenz und Finanzierung der Strukturpolitik. ‚Unter dem Firmenmantel Infrastruktur geschehen die plausibelsten und absonderlichsten Dinge zugleich. Indem man bestimmten Handlungsabsichten das Etikett ‚Infrastruktur‘ aufklebt, hebt man sie in die Ebene politischer Dringlichkeit und macht den Kritikern das Geschäft nüchterner Beurteilung schwer.‘ Diese desillusionierende Bemerkung von Prof. Dr. Knut Borchardt im Eröffnungsreferat kennzeichnete den Tenor der Tagung überhaupt. Die in Innsbruck versammelten Wissenschaftler konnten nicht einmal auf die Frage eine einmütige Antwort finden, ob die Infrastrukturpolitik nun eine Aufgabe des planenden Staates oder auch über dezentrale Steuerung durch die private Unternehmervirtschaft möglich ist. [...] ‚Keine dieser Aussagen ist ohne massive Werturteile gehaltvoll zu machen. Damit ist ihr wissenschaftlicher Charakter für nicht wenige unter uns fraglich‘, sagte Borchardt dazu.<sup>39</sup>

Auch in den wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen wurde darauf in den folgenden Jahren wieder häufiger und vernehmbarer die Antwort „Weniger Staat, mehr Marktwirtschaft“ gegeben.<sup>40</sup>

## 6. Debatten über „aktive“ Strukturpolitik im Zeichen der Wirtschaftskrise (1975–1982)

Ein „gewaltiges Durcheinander“ konstatierten auf der anderen Seite auch vehemente Befürworter einer „aktiven“ Strukturpolitik. Im kritischen Rückblick auf ein Jahrzehnt struktureller Debatten erläuterte der ehemalige Bundesvorsitzende der Jungsozialisten

<sup>39</sup> Knut Borchardt: Die Bedeutung der Infrastruktur für die sozialökonomische Entwicklung, in: Helmut Arndt/Dieter Swatek (Hrsg.): Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften. Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Innsbruck 1970, Berlin 1971, S. 11–30; zitiert nach: „Neoliberale kennen keine Strukturpolitik“. In Innsbruck wurde die These vom „Versagen der Marktwirtschaft“ diskutiert (Handelsblatt, 6. 10. 1970; ZBW PA WIA, Film 548). Vgl. dazu allgemein Dirk van Laak: Der Begriff „Infrastruktur“ und was er vor seiner Erfindung besagte, in: Archiv für Begriffsgeschichte 41 (1999), S. 280–299; ders.: Das „vergrabene Kapital“ und seine Wiederentdeckung. Das neue Interesse an der Infrastruktur. Vortrag gehalten am 20. Mai 2010 im Rahmen der Akademievorlesung der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften „Globaler Wandel und Regionale Entwicklung“. Herausforderungen für Berlin und Brandenburg, Berlin 2010.

<sup>40</sup> Weniger Staat, mehr Marktwirtschaft. Dietz empfiehlt sachgerechte Weiterentwicklung der Strukturpolitik (FAZ, 16. 1. 1973; ZBW PA WIA, Film 549); vgl. etwa Hans Friderichs: Die Privatinitiative bleibt tabu. Unternehmerische Leistungen soll der Staat nicht beeinflussen (Deutsche Zeitung, 25. 5. 1973; ebd.).

und amtierende wirtschaftspolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion Wolfgang Roth 1980 „Was Strukturpolitik ist“:

„Strukturpolitik ist die ‚Black Box‘ der Wirtschaftspolitik. Sie bedeutet für den einen den Verstoß gegen die edelsten Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, für den anderen ist sie die notwendige Ergänzung der Marktwirtschaft und für dritte schließlich ist sie die Perspektive der Wirtschaftspolitik schlechthin. Alle aber, was sie auch unter Strukturpolitik verstehen, sehen ihre Unvermeidbarkeit selbst dann ein, wenn sie sie ‚eigentlich‘ ablehnen. In der Wissenschaft wird die Erörterung der Strukturpolitik, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, sowohl von den unkritischen Verteidigern der Sozialen Marktwirtschaft als auch von entschiedenen Kritikern des Kapitalismus gemieden. Was Strukturpolitik nicht ist, darüber besteht weitgehend Konsens. Sie ist nicht Konjunkturpolitik. Sie setzt nicht global, sondern sektoral oder regional beim Angebot an. Sie ist keine Ordnungspolitik, denn sie beeinflusst nicht Regeln, sondern Abläufe. Sie ist nicht Verteilungspolitik, denn sie setzt nicht bei Einkommen oder Vermögen an. Strukturpolitik scheint also das zu sein, was übrigbleibt, eine Restgröße. [...] Trotz aller ordnungspolitischen Bekenntnisse halten offenbar in der praktischen Wirtschaftspolitik alle die Strukturpolitik für erforderlich. Damit können wir uns eine lange Begründung der Notwendigkeit sparen und gleich über die Aufgaben, Methoden und Möglichkeiten sprechen. [...] Strukturpolitik hat, so lautet unser Resümee, mehr Möglichkeiten als ihr zugestanden werden. Sie ist notwendiger denn je. Sie braucht unbefangener Antworten als bisher. Um so schädlicher ist der permanente ideologische Kampf gegen eine Modernisierung der Strukturpolitik in Richtung auf eine vorausschauende Strukturpolitik.“<sup>41</sup>

Dieser wirtschaftswissenschaftlich vorgebildete Politikakteur beschrieb „Strukturpolitik“ mithin als genuine Domäne politisch-pragmatischen Handelns, deren Handlungslogiken sich der Beurteilung auf der Grundlage wissenschaftlicher Rationalitätskriterien im Sinne eines quantifizierenden Kosten-Nutzen-Kalküls a priori entziehen.

Anders als von Wolfgang Roth 1980 behauptet, hatten sich Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspublizistik während des vorausgegangenen Jahrzehnts regelmäßig und intensiv mit strukturpolitischen Themen auseinandergesetzt. So kam eine vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut der Hans-Böckler-Stiftung angestellte Literaturrecherche 1976 auf mehrere Hundert Titel.<sup>42</sup> Das zeitgenössische Standardwerk zur sektoralen Strukturpolitik von Hans-Rudolf Peters hatte kurz zuvor auf 13 Seiten die einschlägige Forschungsliteratur aufgelistet.<sup>43</sup> Zu dieser Zeit widmeten auch das „Evangelische Staatslexikon“ (1975) und das „Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW)“ (1977) diesem Stichwort gehaltvolle Beiträge aus der Feder von Klaus Töpfer,<sup>44</sup> Walter Hamm<sup>45</sup> und Harald Jürgensen.<sup>46</sup>

Angesichts dessen erscheint es auf den ersten Blick unplausibel, dass Wolfram Engels sich im September 1976 auf dem Ottobeurer Wirtschaftswissenschaftlichen Seminar dem Komplex mit unverhohlener Abneigung näherte:

<sup>41</sup> Wolfgang Roth: Strukturpolitik zwischen Notwendigkeit und Möglichkeit, in: Diethard B. Simmert (Hrsg.): Wirtschaftspolitik – kontrovers, Köln 1980, S. 434–449, hier S. 434f., 449; vgl. ders. (Hrsg.): Investitionslenkung. Ergebnisse einer Diskussion zwischen jungen Unternehmern und Sozialdemokraten zum Problem von Markt und Lenkung, Reinbek 1976.

<sup>42</sup> Doris Langenbrinck (Bearb.): Investitionslenkung: Literaturverzeichnis, in: WSI-Mitteilungen 29 (1976), S. 547–556; dies. (Bearb.), Strukturpolitik: Literaturverzeichnis, in: ebd., S. 761–769; vgl. Hartwich: Globalsteuerung, S. 7.

<sup>43</sup> Hans-Rudolf Peters: Grundzüge sektoraler Strukturpolitik, Freiburg i. Br. <sup>2</sup>1975.

<sup>44</sup> Klaus Töpfer: Strukturpolitik, in: Hermann Kunst u. a. (Hrsg.): Evangelisches Staatslexikon, 2. Bd., Stuttgart/Berlin 1975, Sp. 2584–2589.

<sup>45</sup> Walter Hamm: Strukturpolitik, sektorale, in: Willi Albers u. a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 7, Stuttgart/New York u. a. 1977, S. 479–491.

<sup>46</sup> Jürgensen: Raumwirtschaft II.

„Das Wort ‚Strukturpolitik‘ ist in den letzten Jahren zu einer Art von Lückenbüßer für diejenigen Teile der Wirtschaftspolitik geworden, die sich unter anderen Bezeichnungen nicht unterbringen lassen: Alles, was weder Konjunkturpolitik im Sinne der Globalsteuerung, noch Wettbewerbspolitik ist, heißt ‚Strukturpolitik‘. [...] Wir wollen den Begriff eng fassen. Als ‚Strukturpolitik‘ sollen wirtschaftliche Maßnahmen gelten, die auf die Art und Belegenheit [räumliche Zuordnung] von privaten Investitionen einwirken sollen mit dem Ziel, den Wohlstand zu fördern. [...] In dieser Fassung ist ‚Strukturpolitik‘ gleichbedeutend mit ‚staatlicher Investitionslenkung‘ [...]“.<sup>47</sup>

Allerdings stammte dieses Verdikt aus dem Munde des nachmaligen Gründungssprechers des „Kronberger Kreises“ – der Bastion jener ordoliberalen Angebotsökonomien, die sich wachsender Kritik sozialdemokratisch und gewerkschaftlich orientierter Sozialwissenschaftler am vorgeblichen Attentismus der herrschenden Marktwirtschaftslehre ausgesetzt sahen. Aus deren Ablehnung proaktiver Einwirkungen staatlicher Institutionen auf das sektorale wie auch regionale Investitionsverhalten der deutschen Unternehmer machte Engels denn auch 1976 keinen Hehl:

„Kommen wir auf die Ausgangsfrage zurück, nämlich, welches die angemessene Organisationsform ist, um Strukturpolitik zu betreiben. Diese angemessene Organisationsform ist vom Typus her ein Markt, nicht eine Bürokratie.“<sup>48</sup>

Die Position der kritischen Befürworter strukturformender Eingriffe in das Marktgeschehen war gerade erst durch eine mit einem Geleitwort des sozialdemokratischen Ressortchefs und Wirtschaftswissenschaftlers Hans Matthöfer versehene Streitschrift markiert worden, mit der der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler Volker Hauff, seit 1972 Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Forschung und Technologie (SPD), und der damals im Wissenschaftszentrum Berlin tätige Sozialwissenschaftler Fritz Scharpf 1975 für einiges Aufsehen gesorgt hatten:

„Auch wenn die Strukturproblematik von vielen erst heute erkannt wird, ist der Strukturwandel unserer Wirtschaft doch keineswegs ein neues Phänomen. [...] An fast allen diesen Strukturveränderungen der Vergangenheit war auch die staatliche Politik in der einen oder anderen Weise mit beteiligt – eher reaktiv als aktiv, eher bremsend als fördernd und immer in schlechtem Gewissen gegenüber den Geboten der neo-liberalen Orthodoxie. [...] Der Strukturwandel hat sich im Vergleich zu den letzten 25 Jahren beschleunigt, und er hat so viele Wirtschaftszweige gleichzeitig erfaßt, daß nur noch eine umfassend konzipierte, aktive staatliche Strukturpolitik die Gefahr einer lange schwelenden wirtschaftlichen Krise aufhalten kann.“<sup>49</sup>

In diesem Sinne hatte Matthöfers Amtsvorgänger Horst Ehmke (SPD), der seit 1969 als Kanzleramtschef zusammen mit seinem Planungschef Reimut Jochimsen als treibende Kraft der gescheiterten Planungsanstrengungen agiert hatte, bereits Anfang 1974 gefordert:

„Eine aktive Technologiepolitik des Staates muß [...] so aussehen, daß die Entwicklung vor allem in jenen industriellen Sektoren gefördert wird, in denen der technologische Vorsprung gegenüber den weniger entwickelten Ländern noch besteht und auf absehbare Zeit gehalten werden kann.“<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Wolfram Engels: Strukturpolitik: Die ordnungspolitische Sicht, in: Gottfried Bombach u.a. (Hrsg.): Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, Tübingen 1977, S. 413–433, hier S. 413. Zur Person vgl. < [https://de.wikipedia.org/wiki/Wolfram\\_Engels](https://de.wikipedia.org/wiki/Wolfram_Engels) > (29. 11. 2016).

<sup>48</sup> Engels: Strukturpolitik, S. 430.

<sup>49</sup> Volker Hauff/Fritz W. Scharpf: Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik, Vorwort Hans Matthöfer, Frankfurt a. M./Köln <sup>2</sup>1977, S. 12.

<sup>50</sup> Ehmke fordert neue Industriestruktur. Nur durch überlegene Technologie kann die Bundesrepublik konkurrenzfähig bleiben (SZ, 24. 1. 1974; ZBW PA WIA, Film 549); vgl. etwa Heinz Heck: Technologische Flucht nach vorn. Export und Arbeitsplätze von morgen (FAZ, 23. 8. 1975; ebd.).

Hauff und Scharpf plädierten nun ebenfalls „für eine ‚Strategie des aktiven Strukturwandels‘“, die aber nicht zuletzt auch auf die „Frage“ abgestellt sein müsse, „auf welche Weise in unserer Gesellschaft der [...] erforderliche breite politische Konsens gewonnen werden kann“.<sup>51</sup> Zwar hoben sie dabei die Bedeutung diskursiv-partizipativer Legitimationsstrategien jenseits institutionalisierter Repräsentationsformen bei der Durchsetzung von Maßnahmen zur Förderung des Strukturwandels hervor.<sup>52</sup> Die von ihnen vorgeschlagenen Rückkopplungsprozeduren orientierten sich jedoch an korporativen Veranstaltungen wie der Konzierten Aktion, die gezielt regionalisiert werden sollten.<sup>53</sup>

Mit dieser Argumentation knüpften die beiden sozialdemokratischen Autoren unausgesprochen an jene Überlegungen an, die Friedrich-Wilhelm Dörge schon sieben Jahre zuvor (1968) publiziert hatte<sup>54</sup>. Bei den Neuen Sozialen Bewegungen fand dieser technokratisch-korporatistische Modernisierungsschrei allerdings keinen Widerhall. Und der wirtschaftswissenschaftliche Mainstream distanzierte sich nun ganz ausdrücklich von strukturplanerischen Visionen jeglicher Art. Im Februar 1978 versammelte sich die List-Gesellschaft in Bochum unter dem unmissverständlichen Konferenztitel „Strukturpolitik – wozu? Technokratischer Interventionismus versus marktwirtschaftliche Ordnungspolitik“ zu ihrem 14. List-Gespräch.<sup>55</sup> 15 Jahre zuvor, im Juni 1963, hatte diese Vereinigung in Frankfurt mit dem 2. List-Gespräch über „Planung ohne Planwirtschaft“ die Enttabuisierung des Planungsbegriffs in der Bundesrepublik maßgeblich mit vorangetrieben.<sup>56</sup> Jetzt beantworteten ihre Sprecher die jahrelang hochkontrovers diskutierte Frage „Wettbewerb oder Interventionen als Regulativ der Branchenstruktur“<sup>57</sup> ohne weitere Umschweife im Sinne einer konsequent marktwirtschaftlichen Abkehr von der seinerzeit mit angestoßenen Hinwendung zu makroökonomischer Konjunktursteuerung des Staates. In seinem Schlusswort gab Albrecht Dürren den Anwesenden ausdrücklich mit auf den Weg, dafür auch im (wirtschafts)politischen Raum aktiv zu werben.<sup>58</sup>

Ganz im Sinne dieses Appells formulierte der liberale Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff in kaum verhohlener Auseinandersetzung mit den strukturpolitischen Ambitionen des sozialdemokratischen Regierungspartners bereits Ende 1978 ein strikt subsidiäres Credo, das nach dem Koalitionswechsel von 1982/83 zumindest auf Bundesebene zur Richtschnur der politischen Praxis erhoben wurde:

<sup>51</sup> Hauff/Scharpf: Modernisierung der Volkswirtschaft, S. 13f.

<sup>52</sup> Ebd., S. 129.

<sup>53</sup> Ebd., S. 113–116.

<sup>54</sup> Dörge: Strukturpolitik wohin?

<sup>55</sup> Hans Besters (Hrsg.): Strukturpolitik – wozu? Technokratischer Interventionismus versus marktwirtschaftliche Ordnungspolitik (Gespräche der List-Gesellschaft, N. F., 3), Baden-Baden 1978.

<sup>56</sup> Alfred Plitzko (Hrsg.): Planung ohne Planwirtschaft. Frankfurter Gespräch der List-Gesellschaft, 7.–9. Juni 1963, Basel/Tübingen 1964; vgl. dazu Ruck: Ein kurzer Sommer, S. 372.

<sup>57</sup> Walter Hamm: Wettbewerb oder Interventionen als Regulativ der Branchenstruktur, in: Dieter Cassel u. a. (Hrsg.): 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1972, S. 118–131.

<sup>58</sup> Besters: Strukturpolitik, S. 157–160, hier v. a. S. 159; vgl. schon Albrecht Dürren: Strukturanpassung in der Marktwirtschaft, in: Mitteilungen der List-Gesellschaft 8 (1973), Nr. 5, S. 95–110; vgl. etwa auch Hans-Rudolf Peters: Stabilisierungspolitische Gefahren protektionistischer sektoraler Strukturpolitik, in: Hans K. Schneider u. a. (Hrsg.): Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft. Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Zürich, 1974, 2. Halbbd., Berlin 1975, S. 1341–1363; ders., Ordnungspolitische Grenzen sektoraler Strukturpolitik in marktwirtschaftlich orientierten Ordnungen, in: Bodo B. Gemper (Hrsg.): Stabilität im Wandel. Wirtschaft und Politik unter dem evolutionsbedingten Diktat. Festschrift für Bruno Gleitze zum 75. Geburtstag, Berlin 1978, S. 383–401.

„Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland soll die Marktkräfte nicht ersetzen, sondern ergänzen und unterstützen. Strukturpolitik ist deshalb kein Fremdkörper in einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Die Bundesrepublik Deutschland verdankt ihren materiellen Wohlstand einem ständigen wirtschaftlichen Strukturwandel. Die Wirtschaftspolitik hat diesen Strukturwandel nicht aufzuhalten versucht, sondern ihn, wo es nötig war, abgefedert, um bruchartige Veränderungen zu vermeiden. Anpassung überholter Strukturen geschieht am ehesten durch Wettbewerb auf dem Markt. [...] Strukturpolitik ist Hilfe zur Selbsthilfe. Die indirekte Förderung hat grundsätzlich deutlichen Vorrang vor direkten, gezielten Hilfen. Die Bundesregierung lehnt offizielle strukturpolitische Prognosen ab. [...] Die Unternehmen müssen die strukturellen Entwicklungen selbst abschätzen und ihre autonomen Entscheidungen allein treffen. Grundlage der Strukturpolitik bleibt die freie Entscheidung von Unternehmern und Arbeitnehmern, aber der Staat verhält sich strukturpolitisch nicht abtinent.“<sup>59</sup>

Damit wurde die regierungsamtliche Politik in den frühen 1980er Jahren grundsätzlich (wieder) mit der herrschenden Lehre der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, den Positionierungen der Unternehmensvertretungen und kritischen Stimmen in der Wirtschaftspresse in Gleichklang gebracht.<sup>60</sup> Die von Lambsdorffs Ressort federführend bearbeitete Stellungnahme der Bundesregierung vom 31. August 1981 zu den nach der Regierungserklärung von Helmut Schmidt (SPD) vom 16. Dezember 1976 in Auftrag gegebenen, Ende 1980 von fünf wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten vorgelegten Strukturberichten bekräftigte diese Linie während der beginnenden Agoniephase der sozialliberalen Koalition:

„Die Ergebnisse der Strukturberichterstattung belegen, daß für die ökonomische Analyse des sektoralen Strukturwandels bisher kein allgemein akzeptiertes theoretisches Konzept existiert. [...] In den Berichten werden Entwicklungslinien und einzelne Bestimmungsfaktoren des Strukturwandels herausgearbeitet. Sie tragen zum Verständnis von Allokationsprozessen und strukturpolitischen Anforderungen in einer Marktwirtschaft bei. Die Institute halten langfristig angelegte Maßnahmen für am ehesten geeignet, um die drängenden Strukturprobleme zu beheben, die sich u. a. in Arbeitslosigkeit, Produktivitätsschwäche und Leistungsbilanzdefizit niederschlagen. Dies steht im Einklang mit einer Politik, die auf Investitionen, Innovationen, Wettbewerb und Strukturangepassung und nicht auf Protektion und Konservierung ausgerichtet ist. [...] Neue Institutionen zur Lösung der Strukturprobleme werden in den Berichten – mit einer Ausnahme [...] – nicht zur Diskussion gestellt. In vielen Bereichen sprechen sich die Institute dagegen für ein Mehr an marktwirtschaftlicher Steuerung aus. So wird beispielsweise die Einengung und Umgestaltung wichtiger Subventionskomplexe und der möglichst weitgehende Abbau von administrativen Hemmnissen und Regelungen gefordert. Dies entspricht auch der Haltung der Bundesregierung, [...]“<sup>61</sup>

Unbeschadet dessen wurde auf speziellen Feldern (v. a. Landwirtschaft, Steinkohlebergbau, Stahlindustrie, Schiffbau) und in spektakulären Einzelfällen (z. B. Maxhütte im oberpfälzischen Sulzbach-Rosenberg, Gutehoffnungshütte Oberhausen, Arbed Saarstahl) weiterhin mit erheblichem Subventionsaufwand kontinuierlich wie ad hoc gegen die „reine Lehre“ gesündigt. Dafür sorgten schon die zahlreichen Interessenten und Vetospieler im

<sup>59</sup> Otto Graf Lambsdorff: Die Bewältigung des Strukturwandels in der Marktwirtschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Zeitschrift Das Parlament, Nr. B 47/78, 25. 11. 1978, S. 3–13, hier: Zusammenfassung; Beitrag abgedr. in: Simmert: Wirtschaftspolitik, S. 417–433; vgl. etwa Marktwirtschaft bleibt Richtschnur der Regierungspolitik. Lambsdorff-Antwort an die Opposition. Barzel: In der Strukturpolitik zeigt sich Hang zur Investitionslenkung (ZBW PA WIA, Film 551).

<sup>60</sup> Vgl. etwa Deutsche Wirtschaft kann Strukturwandel bewältigen. IW-Jahrestagung (Handelsblatt, 7. 11. 1979; ebd.); Wolff warnt vor einer falschen Strukturpolitik. DIHT-Vollversammlung (Handelsblatt, 14. 2. 1979; ebd.); Wolfgang Helmer: Unzureichende Strukturpolitik (FAZ, 24. 10. 1978; ebd.).

<sup>61</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Stellungnahme der Bundesregierung zu den Strukturberichten 1980 (Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, 59/81, 31. 8. 1981), Bonn 1981, S. 6f.; vgl. etwa Walter Kannengießer: Zwischen Matthöfer und Lambsdorff (FAZ, 20. 9. 1980; ZBW PA WIA, Film 551); vgl. allgemein Katterle: Grenzen, S. 82–85.

parlamentarisch-pluralistischen Parteien- und Verbändestaat Bonner Provenienz. Als treibende Kräfte taten sich dabei regelmäßig regionale Akteure hervor. Die föderale „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)“ (GG Art. 91a),<sup>62</sup> die einschlägigen Strukturhilfefonds der Europäischen Gemeinschaften<sup>63</sup> sowie eine kaum übersehbare Zahl von Sonderprogrammen des Bundes und einzelner Länder boten dafür einen weiten Rahmen.

Von wirtschaftswissenschaftlichen Kommentatoren wurde und wird diese strukturpolitische Praxis seither regelmäßig unter Überschriften wie „Die subventionierte Unvernunft“<sup>64</sup> oder „Subventionen und kein Ende“<sup>65</sup> kritisiert. Ihre regionalen und sektoralen Protagonisten hat das zu Zeiten, als die europäische Beihilfekontrolle erst in den Kinderschuhen steckte, noch weniger angefochten als heute. Den Primat ihrer eigenlogischen Handlungsmaximen, wie ihn der Sozialdemokrat Wolfgang Roth 1980 formuliert hatte, hatte der CSU-Vorsitzende Franz Josef Strauß als Bundesfinanzminister schon Anfang 1968 im liberalen Leitorgan der Bundesrepublik verkündet. Sein Statement in der „Zeit“ war zugleich eine politisch-pragmatische Absage an die Praxisrelevanz jener marktwirtschaftlichen Theorie, die er noch kurz zuvor als Student der Wirtschaftswissenschaften in München (1963–1966) aus erster Hand kennen gelernt hatte:

„ZEIT: Was wird aus den Strukturprogrammen für die Ruhr und für die Saar? Strauß: Nun, das Kohleanpassungsgesetz und das noch ungeklärte Problem der Einheitsgesellschaft sind ja bereits wesentliche Teile eines solchen Strukturprogramms. Im übrigen werden auch sehr viele Phantasien mit solchen Strukturprogrammen verbunden. [...] ZEIT: Zum Eigentum gehört aber doch auch das Risiko, es zu verlieren. Wir müssen zwar die Umstrukturierung finanzieren, können aber doch Eigentümern keine Entschädigung aus Steuermitteln zahlen. Strauß: In einer rechtsstaatlich humanitären Demokratie ist es unmöglich, Strukturpolitik nach rein rationalen Gesichtspunkten zu betreiben. Eine rein rationale Politik würde darauf hinauslaufen, Subventionen für änderungsbedürftige Wirtschaftszweige zu verweigern und die dadurch frei werdenden Mittel auch nach rein rationalen Gesichtspunkten in die Wachstumsindustrien zu stecken.“<sup>66</sup>

Dem hatten die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften auch 15 Jahre später nicht mehr als die vage Hoffnung entgegenzusetzen, mit ihren Forschungsbefunden einer zumindest „rationaleren Strukturpolitik“ den Weg zu bereiten.<sup>67</sup>

<sup>62</sup> Vgl. dazu etwa Stefan Grüner: Geplantes „Wirtschaftswunder“? Industrie- und Strukturpolitik in Bayern 1945 bis 1973, München 2009, S. 353ff.; ferner für Vieles Elisabeth Lauschmann: Ansatzmöglichkeiten einer regionalisierten Stabilisierungspolitik, in: Mändle u. a.: Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis, S. 189–200.

<sup>63</sup> Beginnend 1957/58 mit dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (seit 1958) und dem Europäischen Sozialfonds (seit 1960).

<sup>64</sup> Hermann Priebe: Die subventionierte Unvernunft. Landwirtschaft und Naturhaushalt, Berlin 1988. Der Autor war Professor für Agrarwesen an der Universität Frankfurt a. M. sowie Gründer und langjähriger Leiter des Instituts für ländliche Strukturforchung (ILS). In den 1950er Jahren galt er als enger Berater von Bundeslandwirtschaftsminister Heinrich Lübke (CDU). <<http://www.munzinger.de/search/portrait/Hermann+Priebe/0/12934.html>> (29. 11. 2016).

<sup>65</sup> Henning Klodt: Subventionen und kein Ende, in: Jürgen Morlok (Hrsg.): Beiträge zum 80. Geburtstag von Otto Graf Lambsdorff (Der Freiheit verpflichtet, Bd. 2), Stuttgart 2007, S. 114–120, v. a. S. 118. Der Autor ist seit 1999 Professor am Kieler Institut für Weltwirtschaft und leitet dort seit 2008 das Zentrum Wirtschaftspolitik. <[http://www.henning-klodt.de/kurz\\_cv.htm](http://www.henning-klodt.de/kurz_cv.htm)> (29. 11. 2016).

<sup>66</sup> Schiller ist nicht mein Rivale. Diether Stolze und Kurt Simon sprachen mit dem Finanzminister, in: Die Zeit, 26. 1. 1968, S. 17f.; Zeit online, <<http://www.zeit.de/1968/04/schiller-ist-nicht-mein-Rivale>> (12. 1. 2013).

<sup>67</sup> Thomas Rasmussen: Sektorale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische Vorgaben, Maßnahmen und Ergebnisse, Göttingen 1983, Vorwort Harald Jürgensen/Erhard Kantzenbach, S. V.