

Publikationsserver des Leibniz-Zentrums für
Zeithistorische Forschung Potsdam e.V.

Digitale Reprints



Leibniz-Zentrum für
Zeithistorische
Forschung Potsdam

Ralf Ahrens

Strukturpolitik und Subventionen

Debatten und industriepolitische Entscheidungen in der Bonner Republik

DOI: 10.14765/zzf.dok-2995

Digitaler Reprint der ursprünglich in der ZZF Schriftenreihe **Geschichte der Gegenwart** im Wallstein Verlag im Jahr 2022 erschienenen Monografie:

<https://www.wallstein-verlag.de/9783835351684-strukturpolitik-und-subventionen.html>

Copyright © 2025 - Dieser Text wird veröffentlicht unter der Lizenz Creative Commons BY-SA 4.0.
Eine Nutzung ist unter Angabe des Autors bzw. der Autorin und der Quelle zulässig. Im Artikel enthaltene Abbildungen und andere Materialien werden von dieser Lizenz nicht erfasst.

Detaillierte Angaben zu dieser Lizenz finden Sie unter <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>



GESCHICHTE DER GEGENWART

Herausgegeben von
Frank Bösch und Martin Sabrow

Band 29

Inhalt

1. Einleitung	7
2. Aufbrüche: Subventionskontrolle und Strukturpolitik im Steuerungsoptimismus der 1960er und frühen 1970er Jahre.	32
2.1 Die Erarbeitung strukturpolitischer Grundsätze und der Beginn der Subventionsberichterstattung.	34
2.2 Strukturpolitik und Ausgabenwachstum in Branchen und Regionen	74
3. Die Krise als Chance? Industriepolitik und Subventionsdebatte bis zum Ende der sozial-liberalen Koalition	101
3.1 Grundsatzfragen nach den »Grundsätzen«.	105
3.2 »Opium für die Wirtschaft«: Varianten der Subventionskritik	136
3.3 Subventionsvergabe unter Konsolidierungsdruck: Politikfelder und Praxis	153
4. Keine Wende? Kontinuitäten nach dem Koalitionswechsel	206
4.1 Alte Grundsätze statt neuer Grundsatzdebatten: Strukturpolitische Programmatik und Strukturerberichterstattung	208
4.2 »Über Subventionstatbestände muss politisch entschieden werden«: Die Subventionsdebatte der 1980er Jahre	224
4.3 Industriepolitik als Subventionspraxis: Staatshilfen in Zeiten der Marktrhetorik	236

5. Fazit:	
Der Staat und die Struktur der Wirtschaft	277
Quellen- und Literaturverzeichnis	286
Abkürzungen	308
Dank	310
Personenregister	311

I. Einleitung

Wie in anderen westeuropäischen Ländern setzten auch in der Bundesrepublik die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums in den 1960er Jahren, die manifesten Krisen des darauffolgenden Jahrzehnts und zunehmender internationaler Wettbewerb nicht nur die Unternehmen unter verstärkten Anpassungsdruck.¹ Die nach dem Ende des vermeintlichen Wirtschaftswunders deutlicher werdenden Strukturprobleme waren zugleich industriepolitische Herausforderungen, und das zentrale Instrument zu ihrer Bekämpfung waren Subventionen. Dieses Buch befasst sich mit den Debatten und Entscheidungen über Subventionen als Mittel der Industriepolitik von den 1960er Jahren bis zum Ende der »alten« Bundesrepublik 1989. Es fragt danach, wie in Politik und Wissenschaft die Strukturen der Wirtschaft und ihr Wandel wahrgenommen wurden, welche Auffassungen über die Rolle des Staates im Strukturwandel sich daraus ergaben und inwiefern sich dies konkret in der Vergabe oder im Abbau von Subventionen niederschlug.

Subventionen haben einen schlechten Ruf. Sie gelten als Alimentierung nicht wettbewerbsfähiger Unternehmen, die einen gesamtwirtschaftlich effizienteren Einsatz von Kapital und Arbeit verhindert, und als mehr oder weniger willkürliche Privilegierung der Empfänger, die aus eigener Kraft den Herausforderungen der Märkte nicht gewachsen sind. Solche kritischen Zuschreibungen mögen im konkreten Fall ihre Berechtigung haben, in einer historischen Studie bedürfen sie jedenfalls ebenso der Historisierung wie ihr Gegenstand selbst. Im industriepolitischen Kontext lassen sich Subventionen zunächst einmal als finanzielle Leistungen des Staates an Unternehmen begreifen, von denen im Gegenzug nicht die Bereitstellung von Gütern oder Dienstleistungen verlangt, sondern ein bestimmtes Verhalten erwartet wurde.² Neben Investitionen zur Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen konnte es sich dabei ebenso um kontrollierten Kapazitätsabbau und Sozialpläne für entlassene Beschäftigte handeln wie um die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit durch Rationalisierung oder durch Forschung und Entwicklung. Mit der Subventionierung einzelner Branchen wurden oft nicht nur wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische, sondern auch technologie-, energie- oder außenpolitische Ziele verfolgt.

¹ Zum europäischen Nachkriegswachstum und den Einbrüchen seit den 1960er Jahren im Vergleich Crafts/Toniolo (Hg.), *Growth; Lindlar, Wirtschaftswunder; Eichengreen, Economy*.

² Vgl. Jákli, Marshallplan, S. 30.

EINLEITUNG

Verhandelt wurden diese Maßnahmen in der Bundesrepublik seit Mitte der 1960er Jahre unter dem Etikett »Strukturpolitik«. Diese unscharfe Bezeichnung, die sich in der politischen Sprache und in der Volkswirtschaftslehre recht schnell etablierte, half aus einer ordnungspolitischen Verlegenheit, verließ doch die gezielte Bewahrung einzelner Unternehmen oder ganzer Branchen vor dem Untergang ebenso offensichtlich gegen die stets hochgehaltenen marktwirtschaftlichen Grundsätze wie die politische Entscheidung darüber, welche Industrien oder gar Produktlinien als zukunftsfähig gelten durften. Der Bezug auf »Strukturen« eröffnete ein »mesoökonomisches« Handlungsfeld, das nicht allzu weit von der legitimen Setzung von Rahmenbedingungen auf der Makroebene entfernt lag und nicht allzu nah an die Mikroebene heranrückte, auf der die Geschäftsrisiken von den Unternehmen zu tragen waren.³

In den Debatten über Subventionen als strukturpolitisches Instrument überlagerten sich daher regelmäßig Grundsatzfragen nach dem Verhältnis von Staat und Wirtschaft mit konkreten Interessenkonflikten und Entscheidungen. Eine Marktwirtschaft ohne erheblichen staatlichen Einfluss war im 20. Jahrhundert auch für liberale deutsche Ökonomen kaum vorstellbar. Nachdem die für die Weimarer Republik charakteristische, breite Diskussion konkurrierender Ordnungsvorstellungen durch das NS-Regime beendet worden war, gab es zwar in der Bundesrepublik mit dem Ordoliberalismus wieder eine politisch einflussreiche liberale Strömung, die aber dem Staat als rahmensexander Instanz einen hohen Rang einräumte. Für die konkrete Wirtschaftspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft war überdies ein »behutsamer Staatsinterventionismus« charakteristisch.⁴ Umstritten aber blieben Legitimität, Umfang und Formen einer staatlichen Beeinflussung privaten Investitionsverhaltens.

Strukturpolitik war in erster Linie Industriepolitik.⁵ Das galt vor allem für die branchenbezogene oder »sektorale« Strukturpolitik, wo Dienst-

³ Vgl. etwa Ortlib/Dörge (Hg.), Wirtschaftsordnung; Peters, Grundlagen; sowie den Versuch von Abelshauser, die Strukturpolitik einer »Ordnungspolitik der sichtbaren Hand« zuzuordnen: Abelshauser/Kopper, Ordnungspolitik, S. 28 f. Als neueren, sehr umfassenden und historisch kaum zu operationalisierenden Definitionsversuch vgl. Dichtl/Issing, Wirtschaftslexikon, S. 2031. Analoge weitgreifende Begriffsbestimmungen sind für die Industriepolitik möglich, lassen sich jedoch von einem »Kern der klassischen Industriepolitik« abgrenzen, der in der Umverteilung von Ressourcen durch den Staat – sei es durch Subventionen, Staatsnachfrage oder die Bereitstellung von Infrastruktur – besteht: Federico/Foreman-Peck, Industrial Policies, S. 3 ff.

⁴ Scholtyseck, Marktwirtschaft (Zitat S. 109); zu Weimar Köster, Nationalökonomie.

⁵ Vgl. das Lehrbuch von Meißner/Fassing, Wirtschaftsstruktur, S. 135 (»Faktisch fällt in der Bundesrepublik Deutschland die Strukturpolitik seit den siebziger Jahren mit

EINLEITUNG

leistungsbranchen praktisch keine Rolle spielten und die Agrarpolitik eigenen Regeln folgte. Etwas anders verhielt es sich in der regionalen Strukturpolitik, wo neben der nachholenden Industrialisierung schwach entwickelter Gebiete oder der Schaffung neuer Arbeitsplätze in altindustriellen Regionen insbesondere der Tourismus, aber auch Wissenschaft und Kultur als Beschäftigungsträger ins Blickfeld rückten.⁶ Schon der weit ausgreifende Terminus »Strukturpolitik« verwies zugleich auf die Ambitionen der 1960er und frühen 1970er Jahre, Politik auf der Grundlage systematischer Planung zu betreiben.⁷ Dieser Steuerungsoptimismus zeigte sich in gewissem Maße auch im Diskurs über Subventionen: Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 legitimierte nicht nur eine auf der keynesianischen Lehre fußende Konjunkturlenkung durch staatliche »Globalsteuerung«, für die es heute vor allem bekannt ist. Es schrieb der Bundesregierung gleichzeitig vor, künftig alle zwei Jahre einen Subventionsbericht vorzulegen, der als öffentliche Informationsgrundlage für die Kontrolle und den Abbau der bestehenden Subventionen fungieren sollte. Ähnlich wie die seit 1968 vorgelegten Jahreswirtschaftsberichte der Bundesregierung oder auch die seit 1971 veröffentlichten Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« sollten die im Bundesfinanzministerium erarbeiteten Subventionsberichte dazu dienen, Wirtschaftspolitik durch die Nutzung systematisch aufbereiteter Informationen rationaler zu gestalten und gleichzeitig zu legitimieren. In diesen Kontext der Systematisierung und Verregelung lassen sich auch die 1966/68 verabschiedeten »Grundsätze« der regionalen und der sektoralen Strukturpolitik einordnen, die zumindest grob Ziele und Grenzen der Intervention beschrieben.

Parallel zu diesen in den Ministerien verfolgten Ansätzen einer stärker verregelten Politik wurde durch den Ausbau wissenschaftlicher Beratungsgremien eine zunehmende Einbeziehung externen Expertenwissens betrieben, die als »Verwissenschaftlichung der Politik« geläufig ist. Als Paradebeispiel solcher Vorstellungen von der Planbarkeit politischer Prozesse auf der Grundlage einer möglichst exakten und umfassenden

der Industriepolitik zusammen«). Seit den 1990er Jahren findet sich denn auch »Industriepolitik« häufiger im Titel von Lehr- und Fachbüchern. Während der Begriff »Strukturpolitik« heute meist auf regionalpolitische Maßnahmen und die Strukturfonds der EU beschränkt wird, ist in der Selbstdarstellung des BMWi ausdrücklich von »moderner Industriepolitik« die Rede, vgl. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/moderne-industriepolitik.html> (zuletzt aufgerufen am 5.1.2022).

6 Vgl. im Überblick Grüner, Strukturpolitik; ders., »Wirtschaftswunder«, S. 195-223; Zimmermann/Postlep, Strukturpolitik; Eckert, Borderland Aid; Ahrens, Subsidies; ders., Gewohnheiten.

7 Zum Kontext Ruck, Sommer; Herbert, Geschichte, S. 837 f.

EINLEITUNG

Wissensbasis gilt der bereits 1963 eingerichtete Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.⁸ Aus der zunehmenden Institutionalisierung wissenschaftlicher Politikberatung kann allerdings keineswegs einfach deren wachsender Einfluss auf konkrete Politik abgeleitet werden. Die »Inflationierung wissenschaftlicher Expertise« führte vielmehr, wie es der Soziologe Peter Weingart auf den Punkt gebracht hat, zu einer »Politisierung der wissenschaftlichen Politikberatung« und zu einem »Autoritätsverfall der wissenschaftlichen Experten«, weil das von ihnen erzeugte Wissen weder eindeutig noch neutral war. Nicht nur flossen gerade in wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Auftragsforschungen eigene politische Standpunkte ein, wie ebenfalls beispielhaft der Sachverständigenrat demonstrierte. Unter demokratischen Bedingungen war es überdies aus Legitimitätsgründen geradezu erforderlich, unterschiedliche Expertenmeinungen bis hin zu dezidierter »Gegenexpertise« zuzulassen, aus denen aber in der Summe eben keine eindeutigen Entscheidungsvorgaben hervorgingen.⁹

Was es mit den wirtschaftlichen »Strukturen« und ihrem Wandel eigentlich auf sich hatte, bewegte die politischen Akteure ohnehin zunächst weniger, als man erwarten könnte. Natürlich vergrößerte die intensivere Beschäftigung mit Strukturpolitik den Bedarf an empirischen Daten. Doch die bereits 1958 in einem mittlerweile klassischen Aufsatz des Ökonomen Fritz Machlup sezierten Unschärfen des bisweilen als inhaltsloses »Wieselwort« fungierenden Strukturbegriffs spielten in den frühen Debatten um die Ordnung staatlicher Eingriffe ebenso wenig eine zentrale Rolle wie die Probleme des bis heute genutzten Drei-Sektoren-Modells der Zusammensetzung volkswirtschaftlicher Wertschöpfung, das den Strukturwandel empirisch fassbar machen soll.¹⁰ Eine neue Qualität sollte professionelles Orientierungswissen erst durch die in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre auf den Weg gebrachte wissenschaftliche Strukturberichterstattung unabhängiger ökonomischer Forschungsinstitute erhalten, als die allgemeine Planungseuphorie bereits wieder abebbte war. Diese elaborierte Berichterstattung wurde nach dem Wechsel zu einer konservativ-liberalen Koalition 1982/83 fortgesetzt, und trotz

⁸ Vgl. Nützenadel, Stunde; Schanetzky, Ernüchterung; ders., Aporien; Wehrheim, Olymp. Allgemeiner v.a. Raphael, Verwissenschaftlichung; Metzler, Konzeptionen; Fisch/Rudloff (Hg.), Experten.

⁹ Weingart, Stunde, S. 127-170 (Zitate S. 131 ff., 150); historisch anknüpfend Rudloff, Einleitung, S. 28-32; Schanetzky, Ernüchterung, insb. S. 269-273; Graf, Öl, insb. S. 395.

¹⁰ Machlup, Structure; zur neueren Diskussion um die Historisierung des Drei-Sektoren-Konzepts: Graf/Priemel, Zeitgeschichte; Hesse, Strukturwandel; Steiner, Abschied.

EINLEITUNG

einer stärker marktorientierten Regierungsprogrammatik wurde auch weiterhin Industriepolitik betrieben.

Die Geschichte der bundesdeutschen Strukturpolitik erhellt also nicht nur das Verhältnis von Staat und Wirtschaft, sondern auch die Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaftswissenschaft über den Wechsel von Regierungskoalitionen und wirtschaftspolitischen Leitbildern hinweg. Dabei geraten zunächst einmal unterschiedliche Konzeptualisierungen von Strukturpolitik in den Blick: Wie schlugen sich Wachstumsschwächen und Hilferufe kriselnder Branchen im Lauf der Jahrzehnte in den Vorstellungen politischer Akteure über die Ordnung dieses Politikfelds nieder? Wie elaboriert waren die daraus resultierenden Grundsatzpapiere, wie wurden sie mit marktwirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen in Einklang gebracht? Welche Rolle spielten dabei parteipolitische Orientierungen und wirtschaftswissenschaftliche Lehrmeinungen? Weiterhin ist zu fragen, wie in diesem Kontext die Vergabe und Kontrolle von Subventionen diskutiert wurde. Das betrifft die Entstehung und Entwicklung der Subventionsberichterstattung ebenso wie die Debatten über Prioritäten, Regeln und Instanzen des Subventionsabbaus und die öffentliche Kritik an Staatsausgaben und Steuerausfällen – Subventionen waren ein häufig genutztes und doch grundsätzlich ungeliebtes, oft heftig kritisches Instrument. Daraus ergibt sich wiederum die Frage, welche Konstellationen überhaupt hinreichend konkreten Handlungsdruck erzeugten, um den Einsatz dieses Instruments zu rechtfertigen. Inwiefern wurde die Subventionspraxis überhaupt durch wissenschaftliche Diskurse und systematische Steuerungsversuche beeinflusst, aus welchen Interessen und Kompromissen der historischen Akteure resultierte und auf welche Ergebnisse zielte sie?

Subventionen lassen sich sehr unterschiedlich definieren und berechnen. Laut den Subventionsberichten flossen sie keineswegs nur an die notorischen Empfänger in der Landwirtschaft und der Industrie, sondern auch in andere Wirtschaftsbereiche. Zudem wurden darunter Leistungen an Privathaushalte wie etwa die Förderung der privaten Vermögensbildung, die Einkommensteuerbefreiung für Wochenendzuschläge oder lange Zeit das Wohngeld subsumiert, also im weiteren Sinne sozialpolitisch motivierte Begünstigungen, die bestimmte Einkommensempfänger bevorzugten. Industriopolitisch motivierte Subventionen müssen stets in dieses weitere Feld staatlicher Leistungen eingeordnet werden, wenn es um ihr quantitatives Gewicht oder ihren Stellenwert in politischen Debatten geht. Für das Verständnis ihrer historischen Entwicklung ist gleichzeitig eine Kontextualisierung notwendig, die benachbarte Politikfelder einbezieht. Das gilt insbesondere für die Forschungs- und Tech-

EINLEITUNG

nologiepolitik, aber auch die Steuer-, Konjunktur- und Außenhandelspolitik. Gerade letztere kann hier allerdings nur am Rande thematisiert werden, obwohl außenwirtschaftliche Protektion die Unternehmen in ähnlicher Weise begünstigen konnte wie finanzielle Leistungen. Schon der Berechnungsaufwand für eine zusammenfassende, nach Branchen differenzierte Datengrundlage, wie sie für einige Stichjahre in der ökonomischen Literatur vorliegt, wäre jedoch für die hier verfolgte Fragestellung zu hoch, und eine parallele Geschichte der Handelspolitik mit ihren wirtschafts- und außenpolitischen Hintergründen würde den Rahmen der Darstellung vollends sprengen.¹¹

Ebenfalls verzichtet wird auf Versuche einer quantitativen Wirkungsanalyse von Subventionen. Bereits die direkten Effekte auf Branchen- oder Regionenebene lassen sich aus methodischen Gründen oft nicht eindeutig feststellen; noch schwerer zu beantworten ist die Frage, welche Veränderungen auch ohne eine Subvention eingetreten wären. Mitnahmeeffekte lassen sich letztlich nur aus Selbstauskünften der profitierenden Unternehmen ermitteln. Selbst methodisch ausgefeilte Analysen auf einer hinreichenden Datenbasis ermöglichen überdies keine präzise Feststellung indirekter und gesamtwirtschaftlicher Wirkungen.¹² Hinzu kommt die Schwierigkeit, Subventionen überhaupt vollständig zu erfassen und ihre unterschiedlichen Erscheinungsformen zu aggregieren. Die verwendbaren Daten aus den Quellen, insbesondere den Subventionsberichten der Bundesregierung, haben ihrerseits methodische Tücken. Die Erfahrungen der historischen Akteure mit bestimmten Instrumenten spielten in der Entscheidungsfindung natürlich eine Rolle, und die seinerzeitige ökonomische Kritik an Subventionen allgemein und ihrem Einsatz in der Strukturpolitik wird in der Darstellung immer wieder zu thematisieren sein. Doch zeigt gerade die Geschichte der Subventionsberichterstattung die begrenzten Möglichkeiten valider und umfassender Evaluierungen.

Stattdessen setzt die vorliegende Studie bei einer Rekonstruktion der ministerieninternen und öffentlichen Debatten über Strukturpolitik und Subventionen an, um die Wahrnehmungshorizonte und Interessen

¹¹ Vgl. die auf einschlägigen Forschungen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft beruhende Zusammenstellung der »effektiven Unterstützungsquoten« für einige Jahre bei Giersch/Paqué/Schmieding, Miracle, S. 228 f.

¹² Vgl. insbesondere Alm, Erfolgskontrolle, am Beispiel der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«; theoretisch bereits Andel, Subventionen (1970). Branchenbezogene Versuche für die hier näher betrachteten Industrien bieten Rosenthal, Luft- und Raumfahrtindustrie (1993), S. 111-120, und Gieseck, Krisenmanagement, S. 228-243; eine Zusammenschau internationaler Analysen bei Buigues/Sekkat, Industrial Policy, S. 60-82.

EINLEITUNG

der Akteure herauszuarbeiten. Dabei wird jedoch keineswegs eine reine Diskursgeschichte angestrebt – vielmehr geht es um den Zusammenhang von Problemerperzeptionen, Entscheidungsprozessen und Legitimierungsmustern. Dazu müssen die allgemeineren Subventionsdebatten zu konkreten Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen in Beziehung gesetzt werden, die auf verschiedenen Ebenen stattfanden. In der föderalistisch organisierten Bundesrepublik fungierten nicht nur Bundesregierungen und Bundesministerien, die in der Darstellung im Fokus stehen, als Träger der Strukturpolitik. Die Landesregierungen waren durchaus eigenständige strukturpolitische Akteure, können hier jedoch nur in ihrem Verhältnis zur Bundesebene in den Blick genommen werden. Einer genaueren Betrachtung der Länderebene als Ganzes setzen schon die wesentlich schlechtere Datenlage und eine ebenso heterogene wie lückenhafte Berichterstattung der einzelnen Länder enge Grenzen, und in Grundsatzfragen kamen die wesentlichen Initiativen ohnehin aus dem Bonner Regierungsapparat.¹³ Nicht ausgeblendet werden darf außerdem die europäische Ebene, suchte doch die Europäische Kommission seit den 1960er Jahren eine eigenständige Industrie- und Technologiepolitik zu etablieren.

Auf einen zur wirtschaftspolitischen Perspektive komplementären, genuin unternehmenshistorischen Zugang zum Thema musste verzichtet werden, weil die Forschungslage zu deutschen Unternehmen in den 1970er und 1980er Jahren leider keine so enge Verklammerung ermöglicht, wie sie inzwischen für die Weimarer Republik und die NS-Zeit möglich ist.¹⁴ Die Rekonstruktion branchenbezogener Entscheidungsprozesse über Subventionen erlaubt immerhin gewisse Einblicke in das Agieren von Unternehmensleitungen und Belegschaftsvertretungen; sie erfolgt hier aber vor allem, um die Bedeutung branchenspezifischer Faktoren herauszuarbeiten. Dazu werden mit der Stahlindustrie, dem Flugzeugbau und der Computerindustrie drei bislang weniger untersuchte Branchen genauer betrachtet, die für das Schrumpfen »alter« und

¹³ Für die Landesregierungen bot das durchaus ein entlastendes Moment in der Diskussion über Subventionsabbau. So verwies die nordrhein-westfälische Landesregierung 1979 auf ihre diesbezüglich sehr begrenzten Handlungsspielräume, da »ein Teil der Finanzhilfen und nahezu alle Steuervergünstigungen der unmittelbaren Beschußfassung durch Landesregierung und Landtag entzogen« seien, »weil sie auf Bundesgesetzen beruh[t]en. Ein weiterer Teil der Finanzhilfen« werde »von Bund und Ländern in gegenseitiger Abstimmung geplant und vergeben«: Der Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Übersicht über die Entwicklung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen im Lande Nordrhein-Westfalen im Zeitraum 1977 bis 1983, Düsseldorf 1979, S. 7.

¹⁴ Vgl. Schanetzky, Kapitalismus.

EINLEITUNG

die wachsende Bedeutung »zukunftsähiger« Industrien stehen. Zugleich handelt es sich um Fälle, in denen die europäische Ebene auf sehr unterschiedliche Weise besondere Bedeutung hatte.

Aufbau, Forschungsstand, Quellenlage

Gegliedert ist das Buch in drei Hauptkapitel, denen im zweiten Teil dieser Einleitung eine kurze Erörterung der verschiedenen statistischen Abgrenzungen von Subventionen und eine Skizze ihrer Entwicklung in den wichtigsten profitierenden Branchen vorangestellt sind. Danach folgt die Darstellung grob einer geläufigen Periodisierung der bundesdeutschen Zeitgeschichte: Zunächst werden Ansätze der Systematisierung von Strukturpolitik und Subventionskontrolle im wirtschaftspolitischen Steuerungsoptimismus der 1960er Jahre und frühen 1970er Jahre verortet. Anschließend werden Debatten über Form und Ausmaß staatlicher Intervention in das unternehmerische Investitionsverhalten, Bemühungen um Subventionsabbau und die Expansion von Industriesubventionen in den krisengeplagten Jahren bis zum Ende der sozial-liberalen Koalition verfolgt, die von Desillusionierung über die Planbarkeit ökonomischer Prozesse und dem Übergang zu angebotspolitischer Programmatik geprägt waren. Das letzte Kapitel widmet sich schließlich den Jahren nach dem Koalitionswechsel 1982/83 und fragt danach, inwiefern sich auf strukturpolitischem Feld tatsächlich Aspekte jener »Wende« beobachten lassen, zu deren Programmatik ein Rückzug des Staates aus der Wirtschaft gehörte.

Innerhalb dieser Großkapitel stehen jeweils zunächst die Debatten über Grundsatzfragen der Strukturpolitik, sodann Subventionskritik und Subventionsberichterstattung im Vordergrund. Das jeweils letzte Unterkapitel richtet den Blick auf die Praxis der Subventionsvergabe und des Subventionsabbaus, und zwar zunächst wiederum auf allgemeinere Entwicklungen, sodann auf die regionale Strukturpolitik und abschließend genauer auf einzelne Branchen, wobei die drei oben genannten Industrien jeweils ausführlich thematisiert, die Trends in anderen großen Empfängerbranchen hingegen nur skizziert werden. Die Restrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft nach der Wiedervereinigung und ihre Konsequenzen für die gesamtdeutsche Subventionslandschaft bedürften einer eigenständigen Studie – auch wenn sich hier, wie abschließend zumindest angedeutet werden soll, mancherlei Kontinuitäten zeigen.

Für eine Beschränkung auf die »alte« Bundesrepublik spricht nicht zuletzt, dass hier stärker an historische Forschungsliteratur angeknüpft

EINLEITUNG

werden kann. Zum Untersuchungszeitraum sind allerdings fundierte historische Arbeiten, die Subventionen als zentrales Instrument der Strukturpolitik verorten und die entsprechenden Entscheidungsprozesse rekonstruieren, spärlich gesät.¹⁵ Aus der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur ist bis heute die Anfang der 1990er Jahre von Herbert Giersch, Karl-Heinz Paqué und Holger Schmieding vorgelegte Skizze der Subventionsverteilung nach dem »Wirtschaftswunder« hervorzuheben, die die Zunahme von Subventionen im Wesentlichen als protektionistisches Instrument zur Unterstützung bestimmter Branchen gegen verschärften internationalen Wettbewerbsdruck erklärt.¹⁶ Die konkrete Ausformung der quantitativen Trends in den verschiedenen subventionierten Branchen und vor allem der teilweise Abbau der Unterstützung sind jedoch, wie zu zeigen sein wird, mit dem Wettbewerbsargument nur begrenzt erklärbar, und die Rolle der historischen Akteure auf den verschiedenen politischen Verhandlungsebenen bleibt ausgeblendet.

Erhebliche Fortschritte hat in den letzten Jahren die Geschichtsschreibung über öffentliche Finanzen gemacht;¹⁷ Subventionen werden hier jedoch nur punktuell angesprochen. Das Referenzwerk zur bundesdeutschen Subventionsgeschichte stellt daher bis heute die bereits 1990 vorgelegte Politikfeldanalyse Zoltán Jákli dar. Jákli hat insbesondere herauszuarbeiten versucht, dass sich auf die Mitte der 1960er Jahre der Übergang von einer eher spontanen, »sozial-protektionistischen« zu einer reflektierteren, funktionalen »Subventionspolitik« datieren lässt.¹⁸ Die auf den Subventionsberichten und publizistischen Quellen beruhende Arbeit bietet bis heute zahlreiche Anknüpfungspunkte, ist jedoch im Wesentlichen auf die Zeit bis zum Ende der sozial-liberalen Koalition beschränkt und stark auf die Subventionsabbaudebatten der 1980er Jahre bezogen, die es mittlerweile selbst zu historisieren gilt.

In der Geschichte der Wirtschaftspolitik wurde neben dem Wandel von Wirtschaftsordnungen¹⁹ vor allem das Verhältnis von ökonomi-

¹⁵ Vgl. aber für den europäischen Kontext bis Mitte der 1970er Jahre Grabas/Nützenadel (Hg.), *Industrial Policy*; mit Blick auf die langen Linien des 20. Jahrhunderts auch Foreman-Peck/Federico (Hg.), *Industrial Policy*.

¹⁶ Giersch/Paqué/Schmieding, *Miracle*, S. 216-230.

¹⁷ Ullmann, *Abgleiten*; pointiert ders., *Expansionskoalition*; Buggeln, *Steuern*; ders., *Wende*; ders./Daunton/Nützenadel (Hg.), *Political Economy*; sowie bereits Zohlnhöfer, *Wirtschaftspolitik*. Aus der älteren Literatur sind weiterhin nützlich Ehrlicher, *Finanzpolitik*, und Renzsch, *Finanzverfassung*.

¹⁸ Jákli, *Marshallplan*.

¹⁹ Vgl. aus der neueren Literatur nur Plumpe/Scholtyseck (Hg.), *Staat. Bezeichnenderweise kommt die Strukturpolitik unter den einleitend aufgerufenen Feldern, auf denen »der Streit um die Rolle des Staates bei der Ordnung der Wirtschaft«*

EINLEITUNG

schem Expertenwissen und Konjunkturpolitik bis zum Ende der sozial-liberalen Koalition und in diesem Kontext auch die Entstehung der Strukturberichterstattung untersucht, die Strukturpolitik jedoch nur am Rande berührt.²⁰ In der umfangreichen Darstellung der Geschichte des Bundeswirtschaftsministeriums finden sich gleich zwei Beiträge, in denen Strukturpolitik thematisiert, jedoch nicht über die Mitte der 1970er Jahre hinaus betrachtet wird. Industriopolitische Entscheidungsprozesse werden auch hier nicht systematisch analysiert.²¹ Die wichtigsten Anknüpfungspunkte für die folgenden Jahre bietet Andreas Wirschings Geschichte der Bundesrepublik 1982-1990, die sich unter anderem mit Misserfolgen im Subventionsabbau beschäftigt und zur Erklärung auf eine »langetablierte Pfadabhängigkeit bundesdeutscher Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik« verweist, die es extrem schwierig gemacht habe, einmal entstandene »Erwartungshaltungen« wieder abzubauen.²² Für die Amtsperioden der Bundeskanzler Kohl und Schröder hat schließlich Jeremy Leaman eine politökonomische Analyse vorgelegt, die ebenfalls stark auf Kontinuitäten abhebt, in der aber strukturpolitische Maßnahmen ebenso wenig eine Rolle spielen wie die Subventionsproblematik.²³

Immer noch überschaubar ist die Forschung über die Strukturpolitik von Landesregierungen.²⁴ Über das vom ökonomischen Strukturwandel besonders stark betroffene Ruhrgebiet hat Stefan Goch eine bis weit in die 1990er Jahre hineinreichende politikwissenschaftliche Studie vor-

ausgetragen werde, im Gegensatz zur Konjunktur-, Ordnungs- und Sozialpolitik nicht vor; ebd., S. II.

- 20 Schanetzky, Ernüchterung; ders., Aporien; noch ohne Hinweise auf die wachsende Bedeutung der Strukturpolitik außerdem Nützenadel, Stunde; skeptisch zur Relevanz der wissenschaftlichen Expertise für die politische Praxis jetzt Hesse, Beratung, S. 476-479. Ausgeblendet bleibt die Strukturpolitiklehre in der maßgeblichen Institutionen- und Theoriegeschichte der bundesdeutschen Wirtschaftswissenschaft: Hesse, Wirtschaft.
- 21 Mit knappen Ausführungen zu einzelnen Branchen Abelshauser/Kopper, Ordnungspolitik; mit Fokus auf die Mittelstandspolitik Ritschl, Marktwirtschaft. Vgl. außerdem als erste Beiträge des Verfassers, auf die in der Darstellung zurückgegriffen wird, Ahrens, Subsidies; ders., Interventionsstaat.
- 22 Wirsching, Abschied, S. 250-255 (Zitat S. 250). Die Dissertation von Bökenkamp, Ende, bietet darüber hinaus einige Hinweise auf die Diskussion über Subventionsabbau aus der Wirtschaftspresse. Speziell zur Privatisierungspolitik, einem zentralen Programmpunkt der konservativ-liberalen Koalition, liegen außerdem zwei neuere Dissertationen vor, die sich jedoch nicht mit Subventionen befassen: Fuder, Experiments; rein diskurshistorisch Handschuhmacher, Staat.
- 23 Leaman, Political Economy.
- 24 Zum aktuellen Stand der Forschung vgl. die Beiträge in Grüner/Mecking (Hg.), Wirtschaftsräume, insb. die Forschungsbilanz in der Einleitung der Herausgeber/-innen.

EINLEITUNG

gelegt, die vor allem eine detaillierte Beschreibung strukturpolitischer Maßnahmen bietet, die internen Debatten und die Interaktion mit der Bundes- und europäischen Ebene jedoch unterbelichtet lässt.²⁵ Rekonstruiert wurde in diesem regionalhistorischen Rahmen vor allem die Bewältigung des Jahrzehntelangen Schrumpfungsprozesses im Steinkohlenbergbau des Ruhrgebiets bis in die frühen 1980er Jahre.²⁶ Gründlich historisiert wurde außerdem die bayerische Strukturpolitik bis 1973, für die Stefan Grüner die im Zuge des nachlassenden Wirtschaftswachstums enger werdende Koordinierung der Förderprogramme von Bund und Ländern, zugleich aber eine verstärkte Konkurrenz zwischen ländlich geprägten strukturschwachen Gebieten und alten industriellen Ballungsregionen nachgezeichnet hat.²⁷ Auf Branchenebene fehlt, anders als für den Steinkohlenbergbau und den Schiffbau²⁸, bislang eine fundierte historische Untersuchung zur Bewältigung der Stahlkrise der 1970er und 1980er Jahre, die in den letzten Jahren vor allem auf europäischer Ebene thematisiert wurde.²⁹ Zum Flugzeugbau liegt nach älteren quellenfundenen Arbeiten für den Zeitraum von 1945 bis etwa 1970³⁰ neuerdings auch eine schmale Darstellung zu den 1970er Jahren vor, die archivalische Quellen referiert.³¹

Die vorliegende Studie kann mithin an zahlreiche Arbeiten anknüpfen, muss aber in erster Linie aus publizierten und unveröffentlichten Quellen schöpfen. Neben zahlreichen Bundestagsdrucksachen, vor allem den regelmäßig vorgelegten Subventions- und Wirtschaftsberichten der Bundesregierungen, stützt sie sich insbesondere auf die Akten des Bundeswirtschafts- und Bundesfinanzministeriums sowie des Bundeskanzleramts im Bundesarchiv Koblenz. Als Hintergrundmaterial zu den eher deskriptiven Subventionsberichten legen die Ministerialakten deren Entstehung und den Umgang der Experten mit den Forderungen nach Subventionsabbau offen. Ebenfalls nachvollziehen lassen sich die Entstehung strukturpolitischer Konzepte und konkreter Programme seit den 1960er Jahren sowie die Interaktion von Bund und Ländern in der Regionalförderung und in der Stahlkrise. Die außerdem ausgewerteten Akten der im Bundestag vertretenen Parteien, des Bundesverbands der Deut-

25 Goch, Region; sowie ders. (Hg.), *Strukturwandel*.

26 Nonn, *Ruhrbergbaukrise*; Abelshauser, *Ruhrkohlenbergbau*.

27 Grüner, »Wirtschaftswunder«, S. 345-364.

28 Albert, *Branche*.

29 Warlouzet, *Germany*; ders., *Europe*, S. 106-120; sehr hilfreich bereits Gieseck, *Krisenmanagement*.

30 Kirchner, *Geschichte*; Andres, *Luft- und Raumfahrtindustrie*.

31 Raabe, *Ambitionen*; vgl. außerdem Ahrens, *Importance*.

EINLEITUNG

schen Industrie, des Deutschen Gewerkschaftsbunds und der Industriegewerkschaft Metall bilden ebenso wie die einschlägigen ökonomischen Publikationen den breiten öffentlichen Diskurs über Strukturpolitik und Subventionen ab.

Wie hoch waren die Subventionen? Zur Datengrundlage

In welchem Maße Subventionen eine Volkswirtschaft beeinflussen und als Instrument der Wirtschaftspolitik eingesetzt werden, ist zunächst eine Definitionsfrage. Die Debatte um den »richtigen« Subventionsbegriff, die sich bis mindestens in die 1930er Jahre zurückverfolgen lässt, hat etliche Definitions- und Differenzierungsversuche hervorgebracht, die hier nicht im Einzelnen abgearbeitet werden müssen. Grundlegend ist dabei die Unterscheidung zwischen »Leistungssubventionen«, d. h. auch als »direkte« Subventionen bezeichneten Finanzhilfen, zinsverbilligten Krediten und Bürgschaften einerseits, und Steuervergünstigungen (»indirekte« oder auch »Verschonungssubventionen«) andererseits.³² Diese Eingrenzung ist für eine quantitative Bestimmung der Subventionen in einer Volkswirtschaft jedoch keineswegs hinreichend, wie ein kurzer Vergleich vorliegender Datensammlungen zeigt. Auf der umfassendsten statistischen Abgrenzung beruht bis heute der »Kieler Subventionsbericht« des Instituts für Weltwirtschaft (IfW). Subventionen sind nach Kieler Verständnis »selektive staatliche Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, die den Wettbewerb verfälschen, die Allokation verzerren und die Marktanreize mindern«. Dadurch geraten Grenzbereiche zur Infrastruktur-, Sozial-, Kultur- oder Klimaschutzpolitik in den Blick. In der Konsequenz weisen die Kieler Berechnungen beispielsweise für das Jahr 2017 ein Gesamtvolumen von 185,5 Mrd. DM aus, während der Subventionsbericht der Bundesregierung nur 52,8 Mrd. DM mitteilt.³³

Die von Forschungsinstituten errechneten Zahlen fielen auch früher schon wesentlich höher aus als die »amtlichen«, unterschieden sich aber auch untereinander erheblich. Für das Jahr 1982 beispielsweise vermelde te der Subventionsbericht der Bundesregierung ein Subventionsvolumen von gut 27 Mrd. DM, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hingegen 46 Mrd. DM und das IfW sogar 104 Mrd. DM.³⁴ Da die Institute ihren Forschungszwecken entsprechend auf die Beeinflus-

³² Vgl. Jákli, Marshallplan, S. 26–33, mit Literaturangaben seit den 1930er Jahren.

³³ Laaser/Rosenschon, Subventionsbericht, S. 56–59 (Zitat S. 58).

³⁴ Jákli, Marshallplan, S. 48.

EINLEITUNG

sung der Wirtschaftsstruktur über Preisrelationen abhoben, gerieten nicht nur Leistungen des Staates an Unternehmen in den Blick, sondern auch Zuweisungen an Bundesbahn und Bundespost, die in den Subventionsberichten unter den Tisch fielen, weil beide rechtlich als Teil der Bundesverwaltung galten. Neben diesen als »Subventionskern« bezeichneten Ausgaben wurden »Transfers mit Subventionscharakter« an private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbscharakter sowie die Förderung der Forschung in Unternehmen in größerem Umfang einbezogen als in der regierungsoffiziellen Darstellung. Im Ergebnis errechneten die Institute in einer gemeinsamen Aufstellung beispielhaft für das Jahr 1985 ein Gesamtvolumen von 118 Mrd. DM, während der Subventionsbericht der Bundesregierung auf nur 72 Mrd. DM kam. Die noch deutlich geringere Summe von etwa 38 Mrd. DM berechnete für dieses Jahr das Statistische Bundesamt, dessen Daten aber für den hier verfolgten Zusammenhang wenig hilfreich sind. Nach den dort angewandten Regeln der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung galten als Subventionen lediglich Zuschüsse für »laufende Produktionszwecke«, also gerade nicht die strukturpolitisch wichtigen Investitionszuschüsse, die als Vermögensübertragungen verbucht wurden. Ebenso problematisch ist die weitgehende Ausblendung steuerlicher Vergünstigungen.³⁵

Die ökonomische Abgrenzung der Forschungsinstitute, die nicht nach der Haushaltsbelastung durch Subventionen, sondern nach der Verzerrung der Märkte fragt, mag zwar wirtschaftshistorisch in mancher Hinsicht aufschlussreicher sein als die Subventionsberichte. Für den hier interessierenden Zeitraum seit den 1960er Jahren existieren aber keine konsistenten Datenreihen dieser Art. Speziell hinsichtlich der Subventionen an Unternehmen halten sich die Differenzen zudem in relativ engen Grenzen, wenn man von den hohen Zuschüssen des Bundes an die Bahn einmal absieht. Die seit 1967 in zweijährlichem Abstand vorgelegten »Berichte der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und der Steuervergünstigungen«, die seit 1971 auch offiziell (in Klammern) als »Subventionsberichte« betitelt wurden, stellen daher zunächst einmal eine brauchbare Grundlage dar, um die Entwicklung des Subventionsvolumens im Laufe des Untersuchungszeitraums zu vergleichen. Sie enthalten zudem für die meisten Jahre zumindest grobe Angaben auch über die Subventionen der Länder sowie der Europäischen Gemeinschaft(en).

Zugleich bieten die Subventionsberichte eine gewisse Differenzierung nach Wirtschaftssektoren. Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass

³⁵ Fritzsche u. a., Subventionen, Zitat S. 28, Daten S. 22; Albrecht/Thormählen, Subventionen, S. 29-32.

EINLEITUNG

die in den folgenden Kapiteln regelmäßig herangezogene Sammelbezeichnung »Gewerbliche Wirtschaft« – abweichend von anderen statistischen Erfassungssystemen³⁶ – diejenigen Industrie- und Dienstleistungsunternehmen umfasst, die weder der Land- und Forstwirtschaft noch den Sektoren Verkehr, Vermögensbildung oder »Wohnungswesen« (d. h. Wohnungsbau und Wohngeld) zugeordnet wurden. Innerhalb der so verstandenen Gewerblichen Wirtschaft wurden einige Industriebranchen und die Regionalförderung separat ausgewiesen, zu verschiedenen Zeiten jedoch in unterschiedlicher Differenzierung und neben einem nicht unerheblichen Posten namens »Gewerbliche Wirtschaft allgemein«. Die in den folgenden Kapiteln angeführten zusammenfassenden Daten sind also nicht mit industrielpolitisch motivierten Subventionen im engeren, deutschsprachigen Sinne von »Industrie« gleichzusetzen. Für die Zwecke dieser Studie reicht die Differenzierung jedoch aus oder kann für die genauer betrachteten Branchen mit weiteren Daten aus anderen Quellen ergänzt werden.

Neben dieser sektoralen Differenzierung trennen die Subventionsberichte zwischen den zwei großen Subventionskomplexen der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Die gerade in kritischen Kommentaren häufig angeführte Gesamtsumme der Subventionen lenkt davon ab, dass es sich nicht nur in der Wirkungsweise auf die Begünstigten um unterschiedliche Sachverhalte handelt, sondern auch aus haushaltspolitischer Sicht. Finanzhilfen sind eindeutig bezifferbare, tatsächliche Staatsausgaben, weshalb darunter in den Subventionsberichten auch zinsverbilligte Darlehen und bedingt rückzahlbare Zuschüsse subsumiert wurden, die zunächst einmal in Gänze das Budget belasteten. Spätere Rückflüsse wurden aus methodischen Gründen nicht berücksichtigt, das tatsächliche Niveau der Finanzhilfen in den Berichten also überzeichnet. Die sinnvollste Bezugsgröße zur Beurteilung der relativen Entwicklung sind die gesamten Ausgaben der jeweiligen Gebietskörperschaft, hier also des Bundes.

³⁶ Vgl. die Abgrenzung von Produzierendem Gewerbe und Dienstleistungsbereichen des Statistischen Bundesamts, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstätigkeit/Tabellen/arbeitnehmer-wirtschaftsbereiche.html> (zuletzt aufgerufen am 5.1.2022); der Gewerblichen Wirtschaft in der bundesdeutschen Außenhandelsstatistik, <https://www.destatis.de/DE/Methoden/Klassifikationen/Aussenhandel/gliederung-warengruppen-egw.html> (zuletzt aufgerufen am 5.1.2022); sowie der Gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Union, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Non-financial_business_economy/de (zuletzt aufgerufen am 5.1.2022).

EINLEITUNG

Der Umfang von Mindereinnahmen des Staates infolge von Steuervergünstigungen hingegen ließ sich nur schätzen. Sekundäreffekte durch die Rückwirkung von Steuererleichterungen auf den Wirtschaftskreislauf wurden in den Subventionsberichten ebenso wenig berücksichtigt wie die unterschiedliche Wirkung erleichterter Abschreibungen oder dauerhafter Vergünstigungen. Diese Angaben waren daher selbst laut den Subventionsberichten »zwangsläufig mit erheblichen Unsicherheiten verbunden«. Mitunter wurde zudem auf die Ausweisung von Mindereinnahmen verzichtet, weil die Zurechenbarkeit zu konkreten Unternehmen das Steuergeheimnis unterlaufen hätte. Die übliche Bezugsgröße der relativen Entwicklung der Steuervergünstigungen ist das Steueraufkommen. Der des Öfteren außerdem vorgenommene Vergleich des gesamten Subventionsvolumens mit dem Sozialprodukt ist methodisch entsprechend problematisch.³⁷

Tab. I.I: Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nach Trägern 1970-1989 (Mrd. DM und Anteil am Gesamtvolumen)³⁸

	1970		1975		1980		1985		1989	
Bund										
Finanzhilfen	7,8	24,8 %	10,1	23,3 %	12,5	20,6 %	11,9	17,0 %	14,1	18,4 %
Steuervergünstigungen	6,2	19,7 %	9,7	22,4 %	12,1	19,9 %	15,7	22,4 %	15,8	20,6 %
Länder und Gemeinden										
Finanzhilfen	6,8	21,7 %	8,3	19,2 %	13,1	21,5 %	13,1	18,7 %	14,6	19,1 %
Steuervergünstigungen	6,6	21,0 %	11,7	27,0 %	14,2	23,4 %	18,4	26,3 %	19,1	24,9 %
ERP-Finanzhilfen	1,1	3,5 %	1,3	3,0 %	2,7	4,4 %	2,9	4,1 %	3,6	4,7 %
EG-Marktordnung	2,9	9,2 %	2,2	5,1 %	6,2	10,2 %	8,0	11,4 %	9,4	12,3 %
Gesamt	31,4		43,3		60,8		70,0		76,6	

³⁷ Albrecht/Thormählen, Subventionen, S. 25, 63-68; Achter Subventionsbericht, 6.II.1981, BT-Drs. 9/986, S. 24f. (Zitat); Zwölfter Subventionsbericht, 1.9.1989, BT-Drs. 11/5116, S. 7.

³⁸ Quelle: Zwölfter Subventionsbericht, 1.9.1989, BT-Drs. 11/5116, S. 9; Dreizehnter Subventionsbericht, 11.II.1991, BT-Drs. 12/1525, S. 27.

EINLEITUNG

Differenziert man unter Berücksichtigung all der genannten Einschränkungen zunächst nach Subventionsträgern (Tab. 1.1), so zeigt sich für die 1970er und 1980er Jahre eine relativ stabile Aufteilung, allerdings mit tendenziell zurückgehendem Gewicht des Bundes gegenüber den Ländern. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass das ERP-Sondervermögen, d. h. die ursprünglich für das European Recovery Program im Rahmen des Marshallplans aufgebrachten Mittel, die später ganz überwiegend zur Bereitstellung von günstigen Krediten für kleine und mittlere Unternehmen dienten, vom Bundesminister für Wirtschaft verwaltet wurde. Diese Ausgaben mit tendenziell steigendem Gewicht sind im Grunde also dem Bund zuzuschlagen. Die »eigenen Ausgaben« der Europäischen Gemeinschaften für die landwirtschaftliche Marktordnung entstanden ebenfalls aus Überweisungen des Bundes nach Brüssel und wurden zwar auf europäischer Ebene, aber unter Mitwirkung der Bundesregierungen ausgehandelt. Ein wesentlicher Teil der Länderausgaben wurde zudem gemeinsam mit dem Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« festgelegt, sodass es auch quantitativ gerechtfertigt ist, die Bundespolitik als zentrale Akteursebene zu betrachten.

Die Darstellung des Subventionsumfangs in den Berichten der Bundesregierung, aber auch in anderen Quellen wie der Strukturberichterstattung der Forschungsinstitute oder den Subventionsberichten des Kieler Instituts für Weltwirtschaft erfolgte regelmäßig nur in Nominalwerten. In der kurzen Frist weniger Jahre, auf die die Subventionsberichte hauptsächlich zielten, war die fehlende Inflationsbereinigung verschmerzbar; langfristig waren weniger reale, inflationsbereinigte Größen als vielmehr die erwähnten Relationen zur Entwicklung der Staatsausgaben, der Steuereinnahmen oder des Sozialprodukts von Interesse. Die immer wieder vorgenommene Addition nominaler Subventionsaufwendungen über lange Zeiträume hinweg ist entsprechend problematisch und bisweilen irreführend. Da es in dieser Studie um eine Rekonstruktion politischer Debatten und Entscheidungen geht, für die keine ökonometrischen Analysen nötig sind, wird jedoch auch hier auf die Umrechnung der vorliegenden Daten in reale Zeitreihen verzichtet.

Wer bekam Subventionen? Eine einführende Skizze

Eine grobe Differenzierung nach Empfängern macht deutlich, dass Subventionen in der Bundesrepublik stark auf wenige Branchen konzentriert waren. So flossen 1978 laut einer Berechnung des HWWA-Instituts 83 Prozent aller Subventionen von Bund und Ländern an vier separat in

EINLEITUNG

den Subventionsberichten ausgewiesene Wirtschaftszweige, nämlich die Landwirtschaft (mit Forstwirtschaft und Fischerei), den Verkehr, den Wohnungs- und Städtebau sowie den Steinkohlenbergbau. Zusammen trugen diese Branchen nur 15 Prozent zur nationalen Bruttowertschöpfung bei.³⁹

Zu großen Teilen waren diese Staatshilfen weniger auf wirtschaftspolitische als vielmehr auf soziale Zielsetzungen zurückzuführen. So trug in der Landwirtschaft das traditionelle Argument der nationalen Nahrungssicherung in Zeiten expandierender Weltmärkte zwar nicht mehr besonders gut, aber es gab soziale, soziokulturelle, später auch ökologische Argumente für die Stabilisierung des ländlichen Raumes und außerdem eine gut funktionierende Lobby. Beginnend mit dem Landwirtschaftsgesetz von 1955, institutionell neu organisiert 1969 in der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes«, sowie über Marktordnungen auf deutscher und europäischer Ebene und etliche weitere Fördermaßnahmen sollten einerseits die landwirtschaftliche Produktivität gesteigert und die Produktionskosten begrenzt, andererseits der Absatz der daraus resultierenden Überproduktion gestützt werden. In den Branchengliederungen der Subventionsberichte wurde davon nur ein Teil sichtbar, während ab 1972 die aus den sogenannten eigenen Einnahmen der EG finanzierten Ausgaben für die landwirtschaftliche Marktordnung nicht mehr im Bundeshaushalt veranschlagt wurden. Die auf diesem Wege umverteilten Gelder wurden zwar nachrichtlich mitgeteilt, eine präzise Zurechnung entsprechend den Kriterien der Subventionsberichte war aber laut deren Autoren im Bundesfinanzministerium nicht mehr möglich.⁴⁰

Die dazu vorliegenden Zahlen können also nicht einfach den Bundessubventionen hinzugaddiert werden, aber der Anstieg der auf die bundesdeutsche Landwirtschaft entfallenden EG-Marktordnungsausgaben von 2,2 Mrd. DM (1975) auf 10,2 Mrd. DM (1988) zeigt, wie drastisch diese Umschichtung das Bild verzerrt: Der nationale Subventionsaufwand für die Landwirtschaft stieg in denselben Stichjahren nur leicht von 3,4 Mrd. auf 3,5 Mrd. DM; hinzu kam ein von 0,8 Mrd. auf 1,6 Mrd. DM wachsender umsatzsteuerlicher Einkommensausgleich für die deutschen Landwirte, um den Abbau des sogenannten Währungsausgleichs für Aufwertungen der D-Mark gegenüber den anderen Gemeinschaftswährungen.

39 Danckwerts u. a., Analyse, S. 201 f.

40 Dritter Subventionsbericht, 23.12.1971, BT-Drs. VI/2994, S. 6. Bei den nationalen Subventionen handelte es sich u. a. um Vergünstigungen bei der Mineralölsteuer und der steuerlichen Gewinnermittlung sowie um die Übernahme von Beiträgen zu Kranken-, Unfall- und Altersversicherungen.

EINLEITUNG

zu kompensieren. Das Ziel all dieser Unterstützungsmaßnahmen, die Einkommensentwicklung in der deutschen Landwirtschaft derjenigen in der Gewerblichen Wirtschaft anzunähern, konnte trotz der wachsenden Kosten nicht erreicht werden.⁴¹

Die Förderung des Wohnungs- und Städtebaus kurbelte zwar tendenziell die Nachfrage im Baugewerbe an, verfolgte aber ebenfalls in erster Linie soziale Ziele. Neben den in der Nachkriegszeit eingeführten, differenzierten Anreizen für den Mietwohnungs- und Eigenheimbau wurde die Liberalisierung der Mietpreisbildung 1960 durch die Einführung einer staatlichen Mietbeihilfe, das später so bezeichnete Wohngeld, abgedeckt.⁴² Diese Leistung demonstriert beispielhaft die Unschärfen des Subventionsbegriffs und die Überschneidungen mit anderen Politikfeldern: Seit dem zwölften Subventionsbericht wurden die darauf entfallenden Ausgaben nicht mehr als Subvention ausgewiesen, sondern als soziale Aufwendungen in einem separaten »Wohngeld- und Mietenbericht«.⁴³ Ähnliche Doppeleffekte hatte die Förderung der Vermögensbildung, die mit verteilungspolitischen Zielen an die Privathaushalte adressiert war und zugleich das Geschäftsvolumen der Banken und Sparkassen vergrößerte. Nach der Einführung des Bausparens 1952, die wiederum im Kontext der Wohnungsbaupolitik stand, verbreiterten hier das Sparprämiengesetz von 1959, die Vermögensbildungsgesetze der 1960er Jahre und schließlich die besondere Förderung von Wertpapieranlagen seit 1983 das Instrumentarium.⁴⁴

Im Verkehrswesen lässt sich ebenfalls die Überlappung verschiedener Subventionsziele und Zielgruppen beobachten. Zahlungen an die DDR für den Transitverkehr von Westdeutschland ins eingemauerte West-Berlin entlasteten zwar indirekt das bundesdeutsche Speditionsgewerbe ebenso wie private Transitreisende, hatten aber vor allem genuin politischen Charakter. Die Unterstützung der Binnenschifffahrt bildete insofern einen interessanten Sonderfall, als hier die Aufrechterhaltung einer logistischen Infrastruktur mit der Unterstützung einer relativ kleinen

⁴¹ Donges/Schatz, Intervention, S. 30-34; vgl. Patel, Europäisierung, S. 319-334; o. V., Zur Subventionierung der Agrarwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 16/1982, S. 212-216; zu den europäischen Dimensionen Spoerer, »Fortress Europe«. Daten nach: Zwölfter Subventionsbericht, 1.9.1989, BT-Drs. 11/5116, S. 9 ff.

⁴² Führer, Stadt, S. 238-255; ders., Mieter, S. 294-303; zur Grundlegung des Förderinstrumentariums für den Wohnungsbau Schulz, Wiederaufbau.

⁴³ Zwölfter Subventionsbericht, 1.8.1989, BT-Drs. 11/5116, S. 7.

⁴⁴ Schulz, Sparkassen, S. 278-293, 348 ff.

EINLEITUNG

Branche verbunden wurde, was mittelbar auch dem Schiffbau zugutekam.⁴⁵

Einen infrastruktur- und sozialpolitisch motivierten Sonderfall bildete auch der Bahnverkehr, wo die finanzielle Unterstützung der Deutschen Bundesbahn – ebenso wie eventuelle Stützungsmaßnahmen oder Kapitalzuschüsse für andere staatseigene Unternehmen – gar nicht erst in den Subventionsberichten auftauchte. Nach der Abgrenzung der Forschungsinstitute machten Leistungen an Eisenbahnbetriebe in den frühen 1980er Jahren mit 12 bis 13 Mrd. DM rund ein Fünftel der gesamten Finanzhilfen von Gebietskörperschaften an den Unternehmenssektor aus.⁴⁶ Gegen die Einbeziehung dieser Beträge in die Subventionsstatistik lässt sich allerdings einwenden, dass die Bahn unabhängig von ihrer formalen Zuordnung zum Unternehmens- oder zum Verwaltungssektor politisch kontrollierte, teils nicht kostendeckende Tarife anbot, in Infrastruktur investierte und unrentable Strecken aufrechterhielt, um ihrer gesetzlichen Verpflichtung auf das Gemeinwohl nachzukommen. Hohe Versorgungslasten und eine schwache Kapitalausstattung der Bundesbahn hatten ebenfalls teils politische Gründe.⁴⁷ Die Deutsche Bundespost wurde laut Berechnung der Forschungsinstitute 1985 mit etwa 100 Mio. DM subventioniert. Sie erwirtschaftete in den 1980er Jahren jedoch insgesamt meist Überschüsse und leistete erhebliche jährliche Ablieferungen zwischen 3,9 Mrd. und 5,7 Mrd. DM an den Bund.⁴⁸

Innerhalb der Industrie waren Subventionen ebenfalls höchst ungleich verteilt. Der bei Weitem größte Anteil entfiel auf den Steinkohlenbergbau. Vom Ende her betrachtet, federten diese Leistungen den Jahrzehntelangen Niedergang einer Branche ab, die kaum je eine Chance hatte, aus eigener Kraft wettbewerbsfähig zu bleiben. Die bis in die Gegenwart reichende Abwicklung des deutschen Steinkohlenbergbaus schlug insgesamt mit Subventionskosten zu Buche, die sich zu heutigen Preisen deutlich im dreistelligen Milliarden-Euro-Bereich bewegen und ihre Jahreshöchstwerte in den 1990er Jahren erreichten.⁴⁹ Neben Import-

45 Danckwerts u. a., Analyse, S. 201. Nicht unter die Subventionen fallen die seit den 1950er Jahren im Zuge der Massenmotorisierung massiv gewachsenen Staatsausgaben für den Straßenbau; vgl. Klenke, Stau, S. 64.

46 Fritzsche u. a., Subventionen, Anhang, S. 19.

47 Vgl. dazu ausführlich Schulz, Deutsche Bundesbahn; Müller, Möglichkeiten, S. 310-334; Kopper, Bahn, S. 188-216, 345-419.

48 Fritzsche u. a., Subventionen, Anhang S. 19; Lotz, Post, S. 15-27.

49 Schätzungen für die bis in die 2000er Jahre geleisteten Begünstigungen des bundesdeutschen Steinkohlenbergbaus belaufen sich auf mindestens 200, teils auch auf über 300 Mrd. Euro (in Preisen von 2008); Brüggemeier, Grubengold, S. 378-382; Meyer/Küchler/Hölzinger, Förderungen, S. 9. Nach diesen umfassen-

EINLEITUNG

restriktionen für die billigere Kohle aus dem Ausland und gescheiterten Versuchen, die rasch voranschreitende Substituierung durch Mineralöl zu bremsen, wurde der Steinkohlenbergbau seit den späten 1950er Jahren durch ein ganzes Bündel von Subventionen unterstützt. Sozialpolitische Maßnahmen zur Abfederung des Beschäftigungsabbaus, Stilllegungsprämien sowie Investitionsförderungen des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen, wo rund 70 Prozent der bundesdeutschen Steinkohle gefördert wurden, summierten sich allein zwischen 1958 und 1967 auf 16,7 Mrd. DM. Durch die Gründung der Ruhrkohle AG, einer Holdinggesellschaft für den kontrollierten Abbau der Förderkapazitäten, wurde den Bergbaukonzernen 1968 endgültig das unternehmerische Risiko für ihre Kohlenzechen abgenommen. Diese wurden ihnen von der neuen Einheitsgesellschaft in Raten abgekauft, die notfalls der Bund und das Land Nordrhein-Westfalen als Bürgen aufzubringen hatten, falls keine ausreichenden Profite erwirtschaftet wurden. Zu diesen Bürgschaften kamen Stilllegungsprämien und Zinszuschüsse des Bundes für Investitionskredite der alten Zecheneigentümer. Die Ölkrise der 1970er Jahre boten zusätzliche energiepolitische Argumente für die Subventionierung des Steinkohlenbergbaus, die noch einmal massiv anstieg. Starke Schwankungen in einzelnen Jahren resultierten vor allem aus der Abhängigkeit der Kokskohlenbeihilfe, durch die der Koksbezugspreis der deutschen Stahlerzeuger heruntersubventioniert wurde, vom Weltmarktpreis und dem Wechselkurs der D-Mark.⁵⁰

Die Subventionierung des Schiffbaus folgte einem etwas anderen Muster, reagierte jedoch ebenfalls auf eine frühzeitig offenbar werdende Strukturschwäche. Sie begann 1961 mit speziellen Krediten zur Finanzierung der Exporte, nachdem japanische Wettbewerber mit neuen Finanzierungsmodellen auf den Markt gekommen waren. Seit 1962 erhielten die deutschen Reedereien Zuschüsse für die Anschaffung von Schiffen, die seit den 1970er Jahren nur noch für den Einkauf bei deutschen Werf-

den Berechnungen, die z. B. auch die Sanierungskosten aufgegebener Abaugebiete umfassen, erhielt auch der grundsätzlich als nicht subventionsabhängig geltende Braunkohletagebau etwa 92 Mrd. Euro, unter denen direkte Finanzhilfen aber nur eine marginale Rolle spielten. Mit einer vergleichbar weiten Abgrenzung der Daten lassen sich für den Zeitraum 1950-2010 auch staatliche Begünstigungen der Atomenergie von gut 130 Mrd. Euro errechnen; ebd., S. 26.

⁵⁰ Vgl. im Einzelnen Jákli, Marshallplan, S. 45 f., 100-117; Grüner, Strukturpolitik, S. 47-52; Nonn, Ruhrbergbaukrise; Abelshauser, Ruhrkohlenbergbau; Goch, Region, S. 182-212. Nach anderen Angaben beliefen sich die umfassend berechneten Beihilfen für den gesamten Steinkohlenbergbau von 1958 bis 1968 auf 15 Mrd. DM, von denen 10,5 Mrd. DM an den Ruhrbergbau gingen; Abelshauser, Ruhrkohlenbergbau, S. 150.

EINLEITUNG

ten bewilligt wurden und somit als deren indirekte Subventionierung wirkten. Von 1969 bis 1974 folgten Zuschüsse für Modernisierungsinvestitionen der Werften, im Zeichen des Beschäftigungsabbaus schließlich seit 1979 auch Zuschüsse für den Bau bestimmter technisch fortschrittlicher Schiffsmodelle. In den späten 1980er Jahren kamen noch Rationalisierungs- und Stilllegungshilfen hinzu. Daneben profitierte ein Teil der Werften wegen ihrer geografischen Lage von der Zonenrandförderung, von weiteren Programmen und einzelnen Rettungsmaßnahmen der Bundesländer sowie von überhöhten Beschaffungspreisen der Bundesmarine. Mit nominal knapp 10 Mrd. DM zwischen 1966 und 1990 erhielt die Branche zwar deutlich weniger Subventionen als der Bergbau, diese verteilten sich aber auf eine weit geringere Beschäftigtenzahl. Dies galt insbesondere seit den späten 1970er Jahren, als die Subventionen trotz sinkender Wertschöpfung der Unternehmen nicht reduziert wurden, sondern zeitweise sogar massiv stiegen.⁵¹

Auch in der Eisen- und Stahlindustrie waren Überkapazitäten, schrumpfende Nachfrage und wachsender internationaler Wettbewerb die Ursachen einer in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre beginnenden Branchenkrise. Anders als der Bergbau hatten die deutschen Stahlproduzenten durch Rationalisierung und Unternehmenskonzentration seit den 1960er Jahren ihre Wettbewerbsfähigkeit zunächst erhalten können und waren im westeuropäischen Vergleich ausgesprochen produktiv. Die Neuinvestitionen hatten aber zu erheblichen Überkapazitäten geführt, für die der Export in Zeiten der globalen Konjunkturschwäche und günstigerer Angebote aus Schwellenländern kein Ventil mehr bot. Der notwendige Kapazitätsabbau wurde wesentlich auf europäischer Ebene ausgehandelt. Im nationalen Rahmen nahmen die Subventionen durch Zulagen für Rationalisierungsinvestitionen oder Beihilfen zur Finanzierung der Sozialprogramme, die infolge von Werksschließungen anfielen, markant zu. Sie summierten sich zwischen 1975 und 1991 (wiederum nominal) auf etwa 7 Mrd. DM, erreichten also ebenfalls nicht annähernd das Ausmaß der Leistungen an den Bergbau.⁵²

Insgesamt forderten also ökonomischer Strukturwandel und verstärkter Wettbewerb seit den 1960er Jahren erhebliche finanzielle Interventionen von Bund und Ländern. Dass der Existenzkampf »alter« Industrien keineswegs automatisch zu Subventionen führte, zeigt allerdings der Fall der Textilindustrie. Angesichts scharfer Weltmarktkonkurrenz setzte hier

51 Albert, Branche; Abelshauser/Kopper, Ordnungspolitik, S. 58 f.

52 Gieseck, Krisenmanagement, S. 24–78; Goch, Region, S. 215–224; Lauschke, Wandel, S. 138–151; Wirsching, Abschied, S. 246–251.; zur europäischen Dimension jetzt Warlouzet, Germany; ders., Governing Europe, S. 106–112.

EINLEITUNG

schon 1957 ein kontinuierlicher Beschäftigungsabbau ein. Ein begrenzter Außenschutz durch protektionistische Maßnahmen blieb zwar auch in späteren Jahren erhalten, doch Forderungen nach direkter finanzieller Unterstützung der ganzen Branche prallten an den Bundesregierungen ab. Die Unternehmen blieben auf die Gunst einzelner Landesregierungen und die allgemeine Unterstützung strukturschwacher Gebiete angewiesen. Gründe dafür waren die geringe regionale Konzentration und die Tatsache, dass Betriebsschließungen in der überwiegend in kleinen und mittelgroßen Unternehmen produzierenden Branche mit einem hohen Anteil weiblicher Beschäftigter nicht entfernt jenen konzentrierten Druck auf die Politik ausübten wie in den Großkonzernen der Montanindustrie.⁵³ Ähnlich verlief die Entwicklung in der nächsten Verarbeitungsstufe, der Bekleidungsindustrie, die ebenfalls durch relativ kleine, regional verstreute Betriebe sowie einen hohen Anteil weiblicher Beschäftigter geprägt war. Die Kontingentierung von Importen bewirkte zwar gewisse Entlastungen vom internationalen Wettbewerbsdruck, doch Erhaltungs- oder Anpassungssubventionen wurden seitens der Bundesregierung verweigert.⁵⁴

Die Programme zugunsten der bis hierhin erwähnten »alten« Industrien zielten keineswegs nur auf die Bewahrung historischer Industrielandschaften und die Dämpfung sozialer Spannungen. Wie am Beispiel der Stahlindustrie noch genauer zu zeigen sein wird, konnte vielmehr die Förderung von Rationalisierungs- und Modernisierungsinvestitionen ein zentraler Aspekt der Stützung von Krisenbranchen sein. Darüber hinaus gab es aber auch Ansätze zu einer stärker proaktiven Förderung ganzer Branchen. Gleich der erste Subventionsbericht definierte 1967 die Elektronische Datenverarbeitung, die Kernenergie und die Luft- und Raumfahrt als maßgeblich für die wirtschaftliche Zukunft der Republik. Forschung und Entwicklung wurden generell seit den 1960er Jahren verstärkt gefördert, als grundlegende Aufgabe wurde explizit die Förderung des Strukturwandels formuliert, nicht seine Verlangsamung.⁵⁵ Das politische Interesse an zukunftsbestimmenden Industrien resultierte jedoch keineswegs automatisch in Subventionen: Es waren gerade die innovativen, exportorientierten Branchen wie der Maschinen- oder Fahrzeugbau,

⁵³ Lindner, Faden, S. 110–120, 137–145; Ditt, Sanierung.

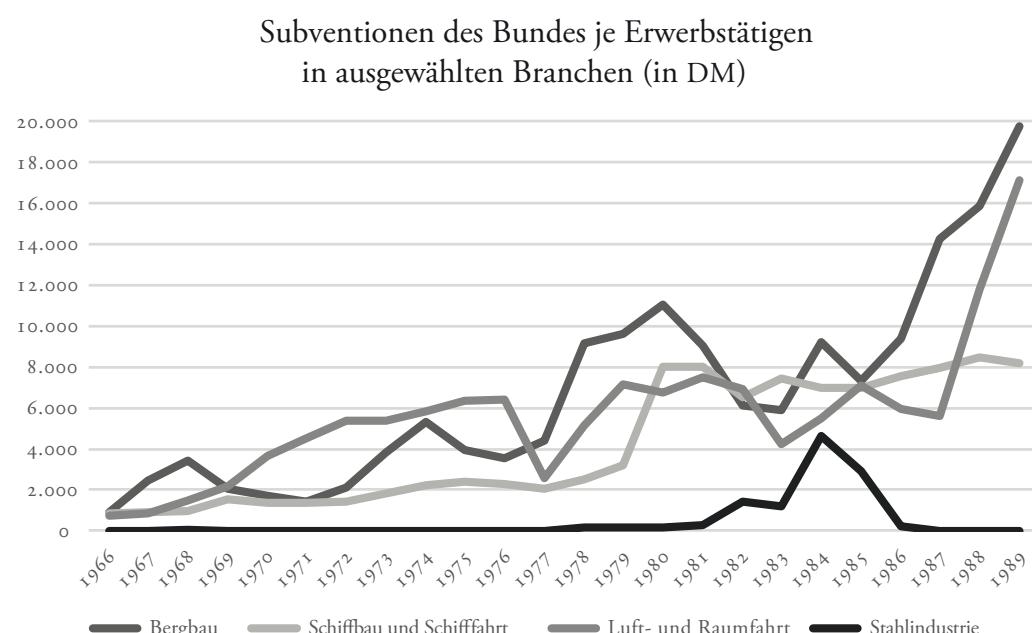
⁵⁴ Schnaus, Sterben.

⁵⁵ Grüner, Growth, S. 91, 103.; ders., Strukturpolitik, S. 47–54; Jahreswirtschaftsbericht 1971 der Bundesregierung, 22.1.1971, BT-Drs. VI/1760, S. 33–35; Erster Subventionsbericht, 21.12.1967, BT-Drs. V/2423, S. III.

EINLEITUNG

die ihre Wettbewerbsfähigkeit mit nur geringen Unterstützungsleistungen aufrechterhalten mussten.⁵⁶

Die starke Konzentration der Mittel auf wenige Branchen zeigt sich besonders in Relation zu den jeweiligen Beschäftigtenzahlen. Der langfristige Vergleich insbesondere des (Steinkohlen-)Bergbaus und der Stahlindustrie, zweier ähnlich wichtiger Beschäftigungsträger mit hoher regionaler Konzentration und entsprechender Verhandlungsmacht, macht jedoch deutlich, dass für den Umfang von Subventionen nicht allein die Bedeutung einzelner Branchen für die Arbeitsmärkte und das Wählerpotenzial verantwortlich gewesen sein können:⁵⁷



Neben gezielten Finanzhilfen profitierten die Industriebranchen von Steuervergünstigungen, die vor allem aus Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik stammten. Die Relation der Vergünstigungen zum Steueraufkommen der Gewerblichen Wirtschaft stieg bis in die frühen 1970er Jahre an, ging dann deutlich zurück und nahm ab 1978 wieder

⁵⁶ Giersch/Paqué/Schmieding, Miracle, S. 228-231. Zur Kernenergie liegen keine vergleichbaren Daten vor. Zur Subventionierung der Luft- und Raumfahrtindustrie vgl. Rosenthal, Luft- und Raumfahrtindustrie; zur Förderung von Forschung und Entwicklung in der Computerindustrie Wieland, Technik; beispielhaft zum Maschinenbau als einer Branche mit geringem Unterstützungsgrad Ahrens, Industrie, S. 80-88.

⁵⁷ Quelle: Subventionsberichte; vgl. im Einzelnen die Angaben zu Tab. 4.3. Bei der Interpretation dieser nominalen Angaben ist zu berücksichtigen, dass das Preisniveau laut Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte im Zeitraum 1966-1989 um 125 % stieg; Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindizes für Deutschland. Lange Reihen ab 1948, November 2021, S. 2.

EINLEITUNG

moderat zu. 1982 beispielsweise entfielen 79 Prozent der durch den Bund gewährten Steuervergünstigungen von 10,9 Mrd. DM auf die Regionalförderung. Von den regionalen Förderlinien der Zonenrand- und Berlinförderung sowie der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« profitierten grundsätzlich alle Unternehmen, die in den Regionen aktiv waren. Erhebliche branchenspezifische Leistungen gab es auch hier vor allem für den regional konzentrierten Bergbau und später kurzzeitig für die Stahlindustrie.⁵⁸

Eine genauere Berücksichtigung der Länder ist schon aufgrund der Datenlage nicht möglich. Sie würde die skizzierten sektoralen Tendenzen im Großen und Ganzen jedoch verstärken, weil sich vor allem die Krisenbranchen Bergbau, Stahl und Schiffbau, aber auch der Flugzeugbau stark auf bestimmte Regionen konzentrierten. Insgesamt stiegen die Subventionen der Länder seit den frühen 1960er Jahren ebenfalls massiv an; nach einer zeitgenössischen Berechnung verdoppelten sie sich zwischen 1961 und 1966 nahezu. Die wichtigsten Ausgabeposten waren dabei die Land- und Forstwirtschaft sowie der Wohnungsbau. Die Gewerbliche Wirtschaft erhielt die intensivste Förderung in Bayern, Niedersachsen und West-Berlin, profitierte also auch auf Länderebene besonders von den regionalen Förderprogrammen für den Zonenrand und die von der DDR eingeschlossene Exklave.⁵⁹

In absoluten Zahlen verdoppelten sich die jährlichen Finanzhilfen der Länder im Laufe der 1970er Jahre etwa noch einmal, während sie in der nächsten Dekade mehr oder weniger stagnierten. Bis weit in die 1980er Jahre hinein entfiel der Löwenanteil dieser Ausgaben auf den Bereich Städtebau und Wohnungswesen. Mit steigender Tendenz gehörte zu den großen Empfängern jedoch auch die Gewerbliche Wirtschaft, deren Anteil 1988 mit 37,6 Prozent den Höhepunkt erreichte, nachdem er 20 Jahre zuvor noch bei 11,3 Prozent gelegen hatte.⁶⁰ Von den Einnahmeausfällen aufgrund von Steuervergünstigungen waren Länder und Gemeinden je nach Steuerart in unterschiedlichem Maße betroffen, da einzelne Steuern komplett dem Bund oder den Ländern zufielen, während insbesondere die Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer in wechselnden

⁵⁸ Jákli, Marshallplan, S. 38–41.

⁵⁹ Krischer, Subventionen, S. 17–26, 42. Nach Krischers Berechnungen anhand der Haushaltsrechnungen der einzelnen Bundesländer stiegen deren Subventionen einschließlich Zuweisungen des Bundes, die lediglich an Empfänger weitergereicht wurden, in dem Zeitraum von etwa 4,3 Mrd. auf 7,7 Mrd. DM, die reinen Landesmittel von 1,2 Mrd. auf 2,4 Mrd. DM; ebd., S. 19.

⁶⁰ Daten nach Jákli, Subventionen, S. 313 f.; Achter Subventionsbericht, 6.11.1981, BT-Drs. 9/986, S. 303; Zwölfter Subventionsbericht, 1.9.1989, BT-Drs. 11/5116, S. 230.

EINLEITUNG

Quoten zwischen Bund und Ländern aufgeteilt wurden.⁶¹ Wie Tabelle 1.1 demonstriert, pendelte der Anteil der Steuerausfälle von Ländern und Kommunen am Gesamtvolumen im Laufe der Jahrzehnte dennoch relativ stabil um etwa ein Viertel.

Der Umfang kommunaler Subventionen schließlich lässt sich nicht unmittelbar der Finanzstatistik entnehmen. Für die Jahre von 1974 bis 1976 kam eine stichprobenbasierte Untersuchung des DIW zu dem Ergebnis, dass die jährlichen Finanzhilfen der rund 11.000 Gemeinden an die Wirtschaft um die 800 Mio. DM schwankten. Aufgrund dieses relativ geringen Gewichts bei erheblichem statistischen Aufwand wurde in den Subventionsberichten auf eine genauere Beschäftigung mit diesem Komplex verzichtet.⁶² Laut einer 1991 vorgelegten Neuschätzung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung wuchs das Volumen der kommunalen Finanzhilfen – ohne Ausgaben für die Infrastruktur, also auch den Verkehr – bis 1987 immerhin auf 2,1 Mrd. DM und damit weit überdurchschnittlich. Der Anteil an den Gesamtausgaben der Kommunen stieg, ganz im Gegensatz zum Bundestrend, von 0,8 auf 1,3 Prozent an. Im Verhältnis zu den Finanzhilfen des Bundes, die sich zu dieser Zeit auf etwa 12 Mrd. DM beliefen, handelte es sich also keineswegs um eine vernachlässigbare Größe. Relevant waren diese Subventionen, von denen etwa 60 Prozent in den Städte- und Wohnungsbau flossen und der Rest ganz überwiegend an die Gewerbliche Wirtschaft ging, jedoch in erster Linie für den kommunalen Standortwettbewerb und nicht im Rahmen großangelegter strukturpolitischer Programme.⁶³ Zu den prominenten industriepolitischen Handlungsfeldern auf der Bundesebene, mit denen sich die folgenden Kapitel beschäftigen, zählten sie jedenfalls nicht.

61 Vgl. Zavlaris, Subventionen, S. 42; Ullmann, Steuerstaat, S. 184, 194f.; ders., Abgleiten, S. 193, 366.

62 Achter Subventionsbericht, 6.11.1981, BT-Drs. 9/986, S. 7, 304. Vgl. Referat IA1, Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung des DIW-Berlin [sic] über die Finanzhilfen der Gemeinden in den Jahren 1974-1976, 7.6.1978, BAK, B 126/67513.

63 Dreizehnter Subventionsbericht, 11.11.1991, BT-Drs. 12/1525, S. 46f. Den größten Empfängersektor stellten öffentliche Unternehmen dar, um die 30 % der kommunalen Subventionen gingen an die Privatwirtschaft.

2. Aufbrüche

Subventionskontrolle und Strukturpolitik im Steuerungsoptimismus der 1960er und frühen 1970er Jahre

Industriesubventionen waren keine Erfindung der bundesdeutschen Wirtschaftspolitik. Sie lassen sich vielmehr bis ins Kaiserreich zurückverfolgen, wo sich die direkte Unterstützung notleidender Unternehmen jedoch noch auf wenige Einzelfälle beschränkte. Die wirtschaftlichen Folgelasten des Ersten Weltkriegs ließen die Ausgaben des Reichs für »Wirtschaftsförderung« deutlich anwachsen; 1925/26 waren sie etwa doppelt so hoch wie vor Kriegsbeginn und gehörten bis zum Ende der Weimarer Republik zu den am schnellsten wachsenden Haushaltsposten. Und darin waren als »Kriegslasten« deklarierte Staatshilfen wie die großzügige Entschädigung der Ruhrindustrie für Reparationslieferungen und die Unterstützung der oberschlesischen Schwerindustrie noch gar nicht enthalten.¹

Vom strukturpolitischen Steuerungsanspruch der 1960er Jahre waren diese Hilfsleistungen jedoch weit entfernt, obwohl Subventionen grundsätzlich als flexibles Instrument der Wirtschaftspolitik und als legitimes Mittel zur Überwindung vorübergehender Unternehmens- oder Branchenkrisen galten. Sie wurden jedoch auch schon zum politischen Streitobjekt, wie 1932 die ätzende Kritik des Frankfurter Sozialforschers Friedrich Pollock an einem durch Subventionen »garantierten Kapitalismus« demonstrierte. Unternehmer kritisierten zwar öffentlich ebenfalls das allgemeine »Subventionsunwesen«, griffen aber im Bedarfsfall selbst auf den Staat zurück. Überwiegend handelte es sich dabei weiterhin um die Unterstützung einzelner Unternehmen zur Verhinderung von Konkursen und Arbeitslosigkeit, teils profitierten aber auch ganze Branchen wie die Eisen- und Stahlindustrie sowie Schiffbau und Schifffahrt. Mit dem Automobil- und Flugzeugbau sowie der Filmwirtschaft wurden gezielt »neue« Industrien gefördert. Eine ganze Palette von Maßnahmen wie Zuschüssen, Kredithilfen, Steuerstundungen und Bürgschaften wurde erprobt.²

¹ Petzina, Ausgaben, S. 11-33. Umfassende Daten liegen dazu ebenso wenig vor wie über entsprechende Ausgaben der Einzelstaaten und Kommunen.

² Blaich, Kapitalismus, mit Verweis auf Friedrich Pollock, Die gegenwärtige Lage des Kapitalismus und die Aussichten einer planwirtschaftlichen Neuordnung, in:

AUFBRÜCHE

Im »Dritten Reich« stellte sich der Zusammenhang von Subventionen im engeren Sinne und industrieller Strukturpolitik insofern anders dar, als seit 1933 vor allem durch die dramatische Aufblähung des Rüstungsetats schnell der Übergang zu einer Staatskonjunktur einsetzte, die statt einer Subventionierung ziviler Produktionslinien massiv Investitionen in die Rüstung lenkte; durch Investitionszuschüsse, Preis- und Gewinngarantien wurden Unternehmerrisiken auf den Staat überwälzt.³ Zwar stiegen die statistisch ausgewiesenen Subventionen, eine isolierte Betrachtung führt aber hier in die Irre, weil Industrie-, Autarkie- und Rüstungspolitik aufs Engste zusammenhingen. Allein die offiziellen Mittel für die Wehrmacht, die ihrerseits Produktions- und Pachtverträge mit der Privatwirtschaft schloss, machten 1938/39 fast zwei Drittel des Reichshaushalts aus. Während des Krieges verschoben sich die Gewichte noch weiter. Die finanz- und damit auch strukturpolitische Bedeutung der Länder und Kommunen ging ebenfalls zurück.⁴

Der Zusammenbruch des NS-Regimes vergrößerte zwar automatisch die Bedeutung der Länder und Kommunen, weil ein Zentralstaat nicht mehr existierte. Substanzielle Finanzhilfen der Landesregierungen für die Wirtschaft waren angesichts der zerrütteten öffentlichen Finanzen und einer wertlosen Währung jedoch nur in sehr begrenztem Maße möglich, auch wenn Diskussionen über strukturelle Entwicklungsziele aus der Zwischenkriegszeit etwa im Fall Bayerns nun, zumal im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau von Industrie und Infrastruktur sowie dem massenhaften Zustrom von Flüchtlingen, wieder auflebten. Indirekt

Zeitschrift für Sozialforschung 1 (1932), S. 8-27, hier S. 12 f. (Nachdruck in: Pollock, Stadien, S. 20-39, hier S. 25). Laut Pollock wurde zu dieser Zeit »immer häufiger davon gesprochen, dass der Arbeitslosenunterstützung eine ›Erfolglosenunterstützung‹ gegenüberstehe und dass diese Phase der kapitalistischen Entwicklung als ›garantiertes Kapitalismus gekennzeichnet werden müsse«. Vgl. daran anknüpfend das Plädoyer von Schanetzky, Kapitalismus, für eine systematische Verknüpfung mit der neueren unternehmenshistorischen Forschung; sowie Berghoff/Köhler/Wixforth, Navigation, S. 504-515. Beispiele auch bei Lehmann, Subventionen; zeitgenössisch vgl. Zachau-Mengers, Subventionen, insb. S. 31-36.

- 3 Vgl. den älteren Überblick von Boelcke, Kosten, S. 36-50; aus der neueren Forschung insb. Scherner, Logik; beispielhaft und mit erhellendem Vergleich Schanetzky, Regierungsunternehmer.
- 4 Zum Staatshaushalt im Überblick Ullmann, Steuerstaat, S. 141-149, 167-176; Caesar/Hansmeyer, Haushalts- und Finanzwesen, S. 846-867; zu Steuern und Steuerpolitik ausführlich Banken, Hitlers Steuerstaat. Die Subventionen von Reich, Ländern und Kommunen stiegen nach den Berechnungen Albrecht Ritschls von 310 Mio. RM (1932) auf 360 Mio. RM (1938), ihr Anteil an den Ausgaben des öffentlichen Sektors sank jedoch von 1,5 auf 0,8%; Ritschl, Krise, Tab. A. 12 (Prozentangaben eigene Berechnung).

wirkte die Unterstützung der Betriebsgründungen von Vertriebenen auf einen Wandel der Gewerbestruktur hin, während der forcierte Wiederaufbau des Energiesektors die traditionelle nordrhein-westfälische Montanindustrie stabilisierte, doch solche Struktureffekte blieben sekundäre Ergebnisse der Bewältigung akuter Krisen. Die westlichen Besatzungsmächte waren primär an ausgeglichenen Länderhaushalten interessiert und erhöhten deshalb sogar die Steuersätze, statt Konsum und Investitionen durch Steuervergünstigungen zu fördern. Die Besatzungswirtschaft war außerdem durch Preisregulierung und Güterkontingentierung geprägt, und der große Umfang des Tauschhandels machte eine substantielle Beeinflussung der Wirtschaftsstruktur durch Subventionen vollends unwahrscheinlich.⁵ Neben einem politischen Gestaltungsanspruch bedurfte es, so lässt sich diese sehr kurze Skizze resümieren, tatsächlicher Marktbedingungen, um über Angemessenheit und Zweckmäßigkeit der Marktintervention durch Subventionen überhaupt sinnvoll zu debattieren. Das mag trivial klingen, führt aber mitten in das Spannungsfeld der Strukturpolitik in der Bundesrepublik.

2.1 Die Erarbeitung strukturpolitischer Grundsätze und der Beginn der Subventionsberichterstattung

Die Währungsreform in den westlichen Besatzungszonen und die grundsätzliche Freigabe der Preisbildung durch das »Leitsätzgesetz« schufen im Juni 1948 die Grundlagen einer funktionierenden Markt- und Geldwirtschaft. Die hohen Wachstumsraten seit dem »Koreaboom« der frühen 1950er Jahre resultierten in einem vermeintlichen »Wirtschaftswunder«, das tatsächlich ein rational erklärbarer Prozess des Wiederaufbaus und des Anschlusses an internationale Trends war, den auch andere europäische Volkswirtschaften zu dieser Zeit durchliefen.⁶ Das dynamische Wachstum hatte keineswegs einen Verzicht auf staatliche Subventionen zur Folge, es schuf vielmehr erst die fiskalischen Voraussetzungen für zunehmende Unterstützungsmaßnahmen zum Ausgleich regionaler oder sektoraler Disparitäten.

⁵ Jákli, Marshallplan, S. 54f.; zu Bayern Grüner, »Wirtschaftswunder«, S. 93–156; zum Wiederaufbau der Industrie Abelshauser, Wirtschaftsgeschichte, S. 105–118; zur Steuer- und Haushaltspolitik Scherpenberg, Finanzwirtschaft; zur Preispolitik Zündorf, Preis, S. 33–55.

⁶ Vgl. Abelshauser, Wirtschaftsgeschichte, S. 152–159; Lindlar, Wirtschaftswunder.

Von den Anfängen der Regionalförderung profitierten zunächst wenig industrialisierte, eher abgelegene Gebiete etwa in der Eifel oder im Bayerischen Wald, deren Förderung durch Bund und Länder seit 1950 in einem Interministeriellen Ausschuss für Notstandsgebietsfragen (IMNOS) organisiert wurde. Während die Unterstützung solcher Landkreise oft an ältere Traditionen anknüpfen konnte, kamen nun aber weitere Regionen im Grenzgebiet zur DDR hinzu, die sich von früheren Bezugs- und Absatzmärkten abgeschnitten fanden. 1953 wurde eine 40 Kilometer tiefe Region entlang der neuen innerdeutschen Grenze pauschal zum Fördergebiet erklärt. Als förderungsbedürftig galt dabei stets das vollständige Gebiet jener Stadt- und Landkreise, die überwiegend innerhalb des 40-km-Streifens lagen. Das hiermit etablierte »Zonenrandgebiet« sollte sich als eine der langlebigsten Subventionsbaustellen der Republik erweisen.⁷ Ein völlig eigenständiges, in hohem Maße von deutschlandpolitischen Erwägungen bestimmtes und letztlich aus Haushaltsschüssen und Steuerverzicht des Bundes finanziertes Subventionssystem entwickelte sich seit 1948 in West-Berlin, wo zunächst vor allem die Abwanderung von Unternehmen aus dem Westteil der früheren Reichshauptstadt gebremst und die wirtschaftliche Verflechtung mit Westdeutschland gestärkt werden sollte.⁸

Auf Branchenebene wurden zunächst vor allem die Anschaffung industrieller Anlagegüter, der Wohnungsbau sowie Schiffbau und Schifffahrt durch spezielle Abschreibungsmöglichkeiten im Einkommensteuergesetz gefördert. Bergbau, eisenschaffende Industrie und Energiewirtschaft profitierten außerdem von dem 1952 verabschiedeten Investitionshilfegesetz, das diesen Branchen neben dem Zugang zu Kapital, das von der gesamten Gewerblichen Wirtschaft aufgebracht wurde, erhöhte Abschreibungssätze für die daraus vorgenommenen Investitionen zugestand. Weiterhin flossen die im Rahmen des Marshallplans anfallenden »Gegenwertmittel«, mit denen deutsche Importeure ihre Verpflichtungen aus Dollar-Importen in D-Mark bei der Bundesregierung abzugelten hatten, gezielt als Kredite vor allem an den Bergbau, die Energieversorger und die Bundesbahn. Tilgungen und Zinszahlungen auf diese Kredite wurden erneut zur Investitionsförderung verliehen, sodass die über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ausgereichten ERP-Mittel auch

7 Dazu im Überblick Zimmermann/Postlep, Strukturpolitik; detaillierter Grüner, »Wirtschaftswunder«, S. 195-223; Eckert, Borderland Aid; dies., West Germany, S. 53-83.

8 Vgl. Cornelsen, Finanzhilfe; Zschaler, Finanzen, S. 198-249; Bähr, Industrie, S. 153-173.

AUFBRÜCHE

nach dem Ende des US-amerikanischen Hilfsprogramms einen dauerhaften Subventionsfonds der Bundesregierung darstellten.⁹

Parallel zu einer allgemeinen Lockerung der Haushaltspolitik nahmen die Subventionen in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre deutlich zu. Die Relation zu den gesamten Ausgaben des Bundes stieg in den Jahren 1955/56 zunächst aufgrund einer zunehmenden Unterstützung der Landwirtschaft schnell an. Sektorale Finanzhilfen an die Industrie begannen vor allem infolge der in den späten 1950er Jahren einsetzenden Absatzkrise des Steinkohlenbergbaus eine Rolle zu spielen. Nachdem der Bund bereits 1956/57 über 450 Mio. DM für die Übernahme der Arbeitgeberanteile an der Knappschaftsversicherung aufgewendet hatte, wurde die Branche zwischen 1959 und 1964 vor allem durch Frachthilfen unterstützt, seit 1965 kamen Absatz- und Rationalisierungssubventionen hinzu. Seit Mitte der 1960er Jahre nahm unter den Finanzhilfen an das verarbeitende Gewerbe, die bis dahin auf Bundesebene vor allem aus (ausgefallenen) Bürgschaften für Exportgeschäfte bestanden hatten, außerdem die Förderung von Investitionen in strukturschwachen Gebieten deutlich zu. Diese Leistungen waren ursprünglich vor allem von den betroffenen Ländern getragen worden; kumuliert vom Beginn der jeweiligen Förderprogramme bis Ende der 1960er Jahre entfiel jedoch schließlich mit 905 Mio. DM etwa die Hälfte auf den Bund.¹⁰

Diese generellen Trendaussagen sollten allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass es innerhalb der Wirtschaftssektoren von Jahr zu Jahr erhebliche Schwankungen geben konnte (Tab. 2.1). Vor allem in der Landwirtschaft und der Industrie setzten sich die Gesamtsummen aus vielerlei Einzelmaßnahmen zusammen, die wiederum unterschiedlich langfristig angelegt sein konnten.

⁹ Jákli, Marshallplan, S. 58–72.

¹⁰ Jákli, Marshallplan, S. 35 ff., 308 f.; Zavlaris, Subventionen, S. 32 ff., 62 f., 91; vgl. auch den sektoralen Überblick bei Alewell, Subventionen, S. 26–63. Andere Daten zur Förderung strukturschwacher Gebiete (ohne Berlin, Hamburg und Bremen) bei Grüner, »Wirtschaftswunder«, S. 362, nach Angaben des BMWi. Der bundesdeutsche Agrarhaushalt verdoppelte sich allein von 1955 auf 1956 und wuchs von 671,5 Mio. DM (1955) auf 4.741,7 Mio. DM (1966); Patel, Europäisierung, S. 218. Zu den Förderprogrammen für die Landwirtschaft vgl. Kluge, Jahre, Bd. 1, S. 184–202; zur Haushaltspolitik Ullmann, Steuerstaat, S. 189–192; ders., Abgleiten, S. 34–37.

DIE ERARBEITUNG STRUKTURPOLITISCHER GRUNDSÄTZE

Tab. 2.1: Direkte Subventionen des Bundes 1951-1968 (Mio. DM)¹¹

	Landwirtschaft	Bergbau und Energiewirtschaft	Verarbeitendes und Dienstleistungsgewerbe	Verkehr	Zuschüsse an Deutsche Bundesbahn	Schiffahrt	Wohnungswesen
1951	149,3	-	1,6	14,5	-	8,6	14,4
1952	276,9	-	2,6	22,5	-	12,6	16,7
1953	209,2	-	2,5	26,4	-	12,5	17,7
1954	332,6	-	2,0	22,8	-	6,3	17,6
1955	446,3	1,5	4,0	46,0	-	12,1	17,7
1956	1.021,0	207,5	131,2	64,7	-	15,0	17,8
1957	1.674,7	249,5	117,3	101,6	24,8	17,6	21,1
1958	1.739,8	1,5	194,6	124,9	49,6	18,7	17,6
1959	1.861,4	1,5	57,5	154,4	16,5	27,5	14,5
1960	1.655,3	36,8	89,3	188,4	49,5	15,3	24,4
1961	2.311,6	103,7	10,4	356,5	183,0	22,7	60,1
1962	2.732,4	91,7	10,2	348,6	209,0	24,0	89,2
1963	2.890,9	261,0	19,8	392,6	249,0	41,7	131,1
1964	2.890,5	439,5	34,2	421,9	282,0	34,2	173,7
1965	3.417,6	527,4	149,2	428,9	259,0	72,8	203,7
1966	3.170,4	478,1	174,4	557,1	405,6	58,2	217,9
1967	3.501,3	564,4	233,0	619,4	469,0	38,3	329,2
1968	4.800,7	772,7	453,3	686,4	543,0	48,0	168,3

Einigermaßen solide und mit späteren Zeiträumen vergleichbare Aussagen über Steuervergünstigungen, die je nach Steuerart in unterschiedlichem Maße auf Bund und Länder entfielen, lassen sich für die 1950er Jahre nicht treffen. Für die 1960er Jahre lässt sich hier jedoch ebenfalls eine massive Zunahme nachweisen, wobei zugleich das Verhältnis von subventionsbedingten Mindereinnahmen und gesamten Steuereinnahmen deutlich anstieg. Mehr als zwei Drittel der Steuersubventionen gingen an die Gewerbliche Wirtschaft.¹²

11 Quelle: Zavlaris, Subventionen, S. 94.

12 Jákli, Marshallplan, S. 36 f.

Subventionskritik und sektorale Strukturpolitik

Schon um 1960 verdichtete sich aus verschiedenen Richtungen die Kritik an den wachsenden Subventionen. Der Bund der Steuerzahler stellte 1959 zwar befriedigt fest, Bundesfinanzminister Franz Etzel habe »in den letzten Monaten keinen Zweifel daran gelassen, dass er willens ist, das Übermaß an subventionären Maßnahmen abzubauen.« Bei der Berechnung des Subventionsvolumens für das Bundeshaushaltsjahr 1958 übertraf der Verein allerdings die Kalkulation der Bundesregierung um ein Vielfaches: Die Zusammenstellung aller Haushaltsposten, die irgendwie als Stützungsmaßnahmen klassifizierbar schienen, summierte sich auf 8,9 Mrd. DM oder mehr als ein Viertel des Haushaltsvolumens von 38,7 Mrd. DM, während die Experten im Finanzministerium unter Anwendung einer OEEC-Definition auf nur 1,32 Mrd. DM kamen. Eine vermeintlich in Ansätzen erkennbare »Rückkehr zur Anlegung strenger Maßstäbe im Sinne der Marktwirtschaft« sei durch eine gründliche Durchforstung des »Gesamtkomplex[es] subventionärer Maßnahmen« (einschließlich sozialpolitischer Leistungen) voranzutreiben.¹³

Das Thema wurde auch im Parlament verstärkt aufgegriffen. Für beträchtlichen Arbeitsaufwand im Finanzministerium sorgte Anfang 1959 eine Kleine Anfrage der Deutschen Partei (DP) über den Umfang von »sichtbaren« Beihilfen, Zuschüssen, Zinsverbilligungen, »Sondergarantien« und Ausfallbürgschaften im Bundeshaushalt sowie der »unsichtbaren« Subventionen in Form von Steuervergünstigungen, Tarifermäßigungen und vergleichbaren Erleichterungen, und zwar auch für private Haushalte. Die dürftige Wissensbasis der Experten im Bundesfinanzministerium machte »langwierige Vorarbeiten erforderlich«. In der zuständigen Arbeitsgruppe fühlte man sich umso mehr unter Druck, als die rechtskonservative Koalitionspartei mit ihrer Anfrage offenbar eine weit verbreitete Neugier zum Ausdruck gebracht hatte. Nach einigen Monaten häuften sich nämlich »die Anfragen wegen der Antworterteilung aus interessierten Kreisen (Bundeskanzleramt, Bund der Steuerzahler, Deutscher Bauernverband, Politiker)«.¹⁴

Die Antwort, die schließlich im Juli 1959 dem Bundestag vorgelegt wurde, begann mit der Feststellung, dass es »keine unumstrittene Definition des Subventionsbegriffs« gebe. Die Verfasser sprachen stattdessen konsequent von »finanziellen Leistungen und Begünstigungen« und ver-

¹³ Bund der Steuerzahler, Präsidium, Einzeldarstellungen Nr. 49: Der Regierungsentwurf des Bundeshaushaltspans 1959, o.J. (1959), S. 29 ff., BAK, B 126/2185.

¹⁴ Vermerk Rompe, 21.5.1959, BAK, B 126/2185.

DIE ERARBEITUNG STRUKTURPOLITISCHER GRUNDSÄTZE

wiesen außerdem nachdrücklich auf die Schwierigkeiten, klar zwischen Leistungen zugunsten von Produzenten oder Konsumenten zu trennen. Insgesamt darf man die Stellungnahme, die im Ministerium später auch als »Subventionsdenkschrift« bezeichnet wurde, wohl trotzdem als den ersten Versuch eines Subventionsberichts bezeichnen. Sie unternahm auf 28 Druckseiten eine Klassifizierung der Staatshilfen und traf dabei die auch später charakteristische Unterscheidung zwischen Finanzhilfen, Steuervergünstigungen und zinsverbilligten Darlehen. Die Empfänger wurden nach den Wirtschaftssektoren Land- und Forstwirtschaft, Gewerbliche Wirtschaft, Verkehr, Freie Berufe und Wohnungswesen differenziert, Zuweisungen des Bundes an die Länder zur Finanzierung analoger Ausgaben separat ausgewiesen. Die Nichtberücksichtigung bestimmter Ausgabenbereiche wie etwa des Straßenbaus, bestimmter Zahlungen an die Bundesbahn oder von Wissenschaft und Forschung wurde zumindest dargelegt, teils auch kurz begründet. Zudem erörterte die »Denkschrift« steuersystematische Aspekte, die zur Ausblendung bestimmter Begünstigungen in der Umsatz-, Körperschaft- und Grundsteuer sowie durch Einfuhrzölle führten.¹⁵

Die einzige ausführlicher behandelte Branche war die Landwirtschaft. Die DP-Anfrage verlangte explizit deren Vergleich mit allen übrigen Subventionen, nachdem Etzel in seiner Haushartsrede im Dezember 1958 gerade diesen Wirtschaftszweig als Beispiel für die Problematik laufend steigender Finanzhilfen angeführt hatte. Dadurch war nach Ansicht der vor allem im ländlich geprägten Norddeutschland verankerten Rechtskonservativen »in der Öffentlichkeit der Eindruck einer besonderen Subventionsvergünstigung [sic] der Landwirtschaft entstanden, der der Wirklichkeit nicht entspricht«. Die diplomatische Antwort des Finanzministeriums lautete, dass die Landwirtschaft derzeit »in hohem Umfange finanzielle Leistungen« erhalte. Dies war den Berechnungen vor allem bei den Finanzhilfen auch deutlich abzulesen, doch bestand angeblich die Hoffnung, diese Subventionen würden sich mittelfristig »selbst überflüssig« machen.¹⁶

¹⁵ Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der DP – Drucksache 835 – betr. Subventionen im Bundeshaushalt, 28.7.1959, BT-Drs. 3/1229 (Zitat S. 3); vgl. Hansmeyer, Bemerkungen, S. 104; Albrecht, Subventionen, S. 9.

¹⁶ Kleine Anfrage der Fraktion der DP betr. Subventionen im Bundeshaushalt, 29.1.1959, BT-Drs. 3/835; Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der DP – Drucksache 835 – betr. Subventionen im Bundeshaushalt, 28.7.1959, BT-Drs. 3/1229, S. 10. Den Deutschen Bauernverband mussten die Ministerialexperten in längeren Gesprächen dazu bewegen, die Forderung nach einer Ermittlung sämtlicher Subventionen »für die ganze Zeit des wirtschaftlichen Wiederaufbaus«

AUFBRÜCHE

Insgesamt gewann das Subventionsthema durch die Anfrage der DP eine gewisse, von den Antragstellern so wohl nicht intendierte öffentliche Aufmerksamkeit. Auch Finanzminister Etzel suchte sich offenkundig als Subventionskritiker zu profilieren. »Auf Wunsch des Herrn Ministers« solle »der weitere Abbau der Subventionen nachhaltig verfolgt werden«, schrieb Staatssekretär Karl Hettlage Anfang 1960 den Beamten des Ministeriums, und im März 1960 kündigte Etzel in einer vielbeachteten Rede vor der nordrhein-westfälischen Industrie- und Handelskammer selbst die Kürzung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen an.¹⁷ Kurz darauf forderte die oppositionelle SPD mit Erfolg die Einrichtung eines Unterausschusses im Haushaltausschuss speziell zur Prüfung und Senkung von Subventionen. Im Juni 1961 zog die FDP-Fraktion nach und verlangte »eine umfassende Darstellung aller direkten und indirekten Subventionen für die gesamte Wirtschaft seit 1950 aus Bundesmitteln«, nachdem Etzel bereits mehrfach eine »Vervollständigung« der bislang vorgelegten Daten angekündigt hatte. Die Forderung wurde von Hettlage mit der Begründung abgelehnt, der weiterhin ungeklärte Subventionsbegriff und der erhebliche Arbeitsaufwand bei begrenzter Aussagekraft der Ergebnisse ließen solche Bemühungen nicht sinnvoll erscheinen.¹⁸

Dass man sich im Finanzministerium schließlich doch auf eine umfangreichere Berichterstattung zubewegte, stand im Kontext einer breiteren Debatte über rasch wachsende Staatsausgaben, einen unausgeglichenen Bundeshaushalt und entsprechend begrenzte Handlungsspielräume bei den nicht längerfristig festgelegten Bundesausgaben, die sich seit 1964 entwickelte. Begünstigt wurde die Expansion der Staatsausgaben durch eine »Enttabuisierung der öffentlichen Verschuldung«: Schon in

zurückzuziehen, weil auch für diesen Fall nicht mit dem gewünschten Ergebnis zu rechnen war; Vermerk Albrecht, 19.6.1961, BAK, B 126/2187.

¹⁷ Hettlage an die Finanzpolitische und Volkswirtschaftliche Gruppe [des BMF], 16.1.1960, BAK, B 126/2186, sowie die Vorbereitungen für Interviews mit Radio Bremen und dem Süddeutschen Rundfunk ebd.; Protokoll der 103. Kabinettsitzung, 5.4.1960, Kabinettprotokolle 1960, S. 172, Fn. 29.

¹⁸ Entschließungsantrag, 8.4.1960, BAK, B 126/2187; Kleine Anfrage der Fraktion der FDP betr. Subventionen, 7.6.1961, BT-Drs. 3/2791; Der Bundesminister der Finanzen, Betr.: Subventionen, 19.6.1961, BT-Drs. III/2895; vgl. Vermerk Albrecht, 19.6.1961, BAK, B 126/2186. Die für die nächsten Jahre vorgelegten Zahlenreihen ähnelten daher der »Denkschrift« von 1959: Bundesministerium der Finanzen (Hg.), Finanzbericht 1962. Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Probleme des Haushaltsplans der Bundesrepublik Deutschland für das Rechnungsjahr 1962, Bonn 1962, S. 102-123; dito 1964, S. 116-137. Zitat: Der Bundesminister der Finanzen, Betr.: Bestandsaufnahme der Subventionsleistungen, 29.1.1963, BT-Drs. IV/944.

den 1950er Jahren war in der deutschen Finanzwissenschaft ein neues Verständnis der Finanzpolitik in den Vordergrund gerückt, das neben deren klassischer Funktion der Sicherung notwendiger Staatseinnahmen den Einsatz des Budgets zu konjunkturpolitischen Zwecken, also die Aufgaben einer aktiven *fiscal policy* betonte. Diese keynesianisch geprägte, zeitgenössisch auch als »Ökonomisierung« der Finanzpolitik bezeichnete Auffassung, die auf eine stärkere Verzahnung von Haushalts- und Wirtschaftspolitik hinauslief, sickerte nun über die wissenschaftlichen Beiräte beim Finanz- und beim Wirtschaftsministerium, vor allem aber wohl über den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in die Finanzpolitik und die Ministerialbürokratie ein.¹⁹

Die Subventionsdebatte macht allerdings deutlich, dass über ein solches Verständnis von Finanzpolitik und die damit einhergehende Staatsverschuldung mitnichten Konsens bestand. Eine konjunkturorientierte Fiskalpolitik wies zwar theoretisch keine sonderliche Nähe zur branchenorientierten Industriepolitik auf, doch in der Praxis lief beides auf höhere Staatsausgaben bzw. Steuerausfälle hinaus und in sehr ähnlicher Weise den überkommenen Haushaltsprinzipien zuwider. Dies war auch dem Missfallen der Haushaltsexperten im BMF abzulesen: »Kritische Bemerkungen« im Finanzbericht 1966 wiesen darauf hin, dass die aktuellen Probleme bei der Haushaltsaufstellung »nicht unwesentlich« auf das Subventionswachstum der letzten Jahre zurückgingen. Die Beamten des Finanzministeriums nahmen für sich in Anspruch, bereits seit 1959 »immer wieder in Wort und Schrift auf die von Subventionen ausgehenden Gefahren für einen störungsfreien Wirtschaftsablauf, einen unverzerrten Wettbewerb sowie eine optimale Gestaltung der Wirtschafts- und Finanzpolitik aufmerksam gemacht« zu haben. Subventionen seien nur in Ausnahmefällen überhaupt gerechtfertigt und müssten sich »nach einer angemessenen Zeit von selbst überflüssig und entbehrlich« machen. Ihr starkes Wachstum in den vergangenen Jahren demonstriere dagegen eine Tendenz zur Verfestigung von Ansprüchen und zur Ausdehnung des Berechtigtenkreises.²⁰

Entsprechend argwöhnisch beugten sie die zunehmenden Bemühungen der Kollegen im Wirtschaftsministerium um eine aktive Industrie-

19 Ullmann, Abgleiten, S. 40-63 (Zitat S. 48); mit erhellendem Blick auf die Vorgeschichte seit dem Ersten Weltkrieg Middendorf, Ökonomisierung.

20 Finanzbericht 1966, S. 181 f.; vgl. 172. Kabinettsitzung, 14.7.1965, Kabinettsprotokolle 1965, S. 299, mit dem Beschluss zur Prüfung der Subventionen »in jedem Einzelfall«; zur anhaltenden öffentlichen Subventionskritik Ruck, Steuerungsbedarf, S. 28; Jákli, Marshallplan, S. 169 f.

AUFBRÜCHE

politik, die das Wachstum der Finanzhilfen weiter zu beschleunigen drohte. Hier hatte schon 1963 Referatsleiter Otto Schlecht aus der für Grundsatzfragen zuständigen Abteilung I (Wirtschaftspolitik) des BMWi angesichts der seit einigen Jahren zu beobachtenden Krisenerscheinungen im Bergbau und in der Textilindustrie über die Möglichkeit von »Strukturangepassungshilfen« in der Sozialen Marktwirtschaft nachgedacht. Schlecht argumentierte, solche Staatshilfen seien legitim, sofern sie die Anpassung von Industrien an neue Rahmenbedingungen förderten. Die »Wiederaufbauphase mit ihren sehr hohen Fortschrittsraten« war nach seiner Einschätzung »zu Ende«, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft hatte sich durch ein gestiegenes Kosten- und Preisniveau verschlechtert, eine zunehmende »Substitutionskonkurrenz« durch neue Produkte und Produktionsverfahren verschärfte den Wettbewerb ebenso wie der Abbau von Handelshemmissen innerhalb und außerhalb Europas sowie ein wachsendes Angebot von Halb- und Fertigwaren aus Entwicklungs- oder Schwellenländern. Eine Wirtschaftspolitik, die mehr sein wolle als eine »bloße Verwirklichung der Wettbewerbstheorie«, müsse daher die jeder Marktwirtschaft immanenten, grundsätzlich von den Unternehmen zu bewältigenden Anpassungsprozesse »steuern und damit ihren Ablauf spannungsloser gestalten«.²¹

Im Anschluss an Schlechts Vermerk erarbeitete die Grundsatzabteilung einige Prinzipien, die später immer wieder die strukturpolitische Programmatik prägten: Voraussetzungen für ein Engagement des Bundes waren die Krisenbetroffenheit eines ganzen Industriezweigs, also nicht nur einzelner Unternehmen, und die administrative Einschätzung, dass es sich dabei um ein längerfristiges, nicht nur konjunkturbedingtes Problem handle. Außerdem sollten die Subventionen den Wettbewerb innerhalb der Branche nicht verzerrn und an Eigenleistungen der betroffenen Unternehmen geknüpft werden. Nicht zuletzt ging es aber auch darum, durch einschränkende Kriterien das Risiko zunehmender Subventionsforderungen in Grenzen zu halten, das sich daraus ergab, dass die Politik sich überhaupt zu einer Mitverantwortung für den Verlauf des wirtschaftlichen Strukturwandels bekannte.²²

²¹ Abelshauser/Kopper, Ordnungspolitik, S. 61 f.; Vermerk Schlecht, Ist Strukturangepassungshilfe eine Aufgabe der Wirtschaftspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft?, 19.8.1963, BAK, B 102/59400 (Zitate). Konkreter Anlass war ein Antrag des Verbands der Baumwollspinnereien auf »staatliche Hilfen für die Strukturbereinigung« in der Branche; Schlecht an Abteilungsleiter I, 19.8.1963, ebd. Zu Schlechts Karriere vgl. Löffler, Strukturen, S. 185 f.

²² Vermerk I A 3, 10.3.1964, BAK, B 102/59400. Zum Ablauf vgl. die etwa im Monatstakt verfassten Versionen, Stellungnahmen und Besprechungsprotokolle ebd.

Es blieb jedoch in der Schwebe, wie sich Interventionen selbst in »besonders schwerwiegenden Fällen« mit den marktwirtschaftlichen Grundregeln vertrugen, die niemand in Frage stellen wollte. Zudem konfligierte hier die Position der BMWi-Grundsatzabteilung mit der Politik der Bundesregierung im Steinkohlenbergbau, wo Subventionsmaßnahmen erkennbar von sozial- und arbeitsmarktpolitischen Prioritäten geprägt waren.²³ Dass es bei der Diskussion über allgemeine Regularien der Strukturpolitik keineswegs nur um die Klärung abstrakter Grundsatzfragen ging, demonstrierte auch die Einrichtung eines wirtschaftspolitischen Ausschusses von Bund und Ländern, der im August 1964 seine Beratungen aufnahm. Neben der stärkeren Einbindung der Länder in die aktive Konjunkturpolitik des Bundes zielte der neue Bundeswirtschaftsminister Kurt Schmücker damit auch auf eine Koordinierung mittelfristiger Maßnahmen.²⁴

Je weiter die Beeinflussung ökonomischer Strukturen auf der Prioritätenliste der Wirtschaftspolitik nach oben rückte, desto mehr überlagerten sich wirtschafts- und haushaltspolitische Aspekte der damit verbundenen Staatsausgaben und Einnahmenverluste. Deutlich erkennbar wurde die Abwehrhaltung der Haushälter im Finanzministerium in der Debatte über den Entwurf einer Kabinettsvorlage, den der Unterabteilungsleiter für Grundsatzfragen zuständige Johann Baptist Schöllhorn im Juni 1965 den benachbarten Ressorts zuleitete. Den Verfassern war bewusst, dass der nunmehr auslaufende Boom der Wiederaufbaujahre erhebliche Wettbewerbsschwächen einzelner Branchen überdeckt hatte und dass die unterschiedliche Konkurrenzfähigkeit wegen der gewachsenen außenwirtschaftlichen Verflechtung der Bundesrepublik und neuer technologischer Entwicklungen »deutlicher hervortreten« würde. Grundsätzlich sei der hieraus resultierende Strukturwandel auch zu begrüßen und seine Bewältigung Sache der Unternehmer, nicht der Politik.

Bei besonders tiefgreifenden, von den Unternehmen allein nicht zu bewältigenden Lageänderungen sei es allerdings »Aufgabe der Wirt-

23 Abelshauser/Kopper, Ordnungspolitik, S. 63; Vermerk I A 3, Betr.: Grundsätze für Hilfen zur Anpassung einzelner Wirtschaftszweige an veränderte Verhältnisse, 24.8.1964, BAK, B 102/93287.

24 Der Bundesminister für Wirtschaft an die Wirtschaftsminister und -senatoren der Länder, 27.8.1964, BAK, B 102/59356; IA 1, Konstituierende Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses Bund/Länder, 26.10.1964, ebd. (Zitat). Zu Schmückers Profilierungsversuchen als Strukturpolitiker vgl. Ruck, Steuerungsbedarf, S. 27. Dabei spiegelte sich auch in Schmückers Person die in den vorangegangenen Jahren rasch gewachsene Bedeutung des Themas; vgl. seine noch völlig diffuse Rede über »Strukturpolitik und Wirtschaftsordnung« auf dem Wirtschaftstag der CDU/CSU am 4.8.1961 in Frankfurt, ACDP, 07-001/3802.

AUFBRÜCHE

schaftspolitik abzuwägen, ob durch staatliche Hilfen ein volkswirtschaftlicher Schaden verhütet werden kann, der weit größer als die aufgewandten finanziellen Mittel wäre«. Dabei sollten die entsprechenden »Anpassungshilfen« – hier trat der Konnex der sektoralen Strukturpolitik mit der Subventionsdebatte am deutlichsten zutage – stets »nur für eine begrenzte Übergangszeit und nur für eine erfolgversprechende Anpassung an die Marktsituation gewährt werden«. Die erklärtermaßen vor allem für die Industrie formulierten Prinzipien verwahrten sich klar gegen irgendeine staatliche Produktionslenkung. Selbst die Möglichkeiten einer verstärkten staatlichen Beteiligung an Markt- und Branchenuntersuchungen, um den Unternehmen solidere Informationsgrundlagen zu verschaffen, wurden zurückhaltend erörtert, obwohl das Konzept erkennbar von optimistischen Erwartungen an Informationszuwachs als Basis rationaler Entscheidungen geprägt war.²⁵

Während Schöllhorn zur Bewältigung des Strukturwandels, und nicht zuletzt seiner sozialen Auswirkungen, ein »allgemeines Konzept« forderte, fürchteten Vertreter des Finanzministeriums in den ressortübergreifenden Besprechungen gerade in Reaktion darauf neue Subventionstatbestände: »Es sei besser, der Wirtschaft jetzt zu sagen, dass sie selbst vorbauen sollte, um Strukturänderungen zu begegnen. Trete man mit einem solchen Konzept an die Öffentlichkeit, so heiße das dagegen, der Unternehmer solle ruhig draufloswirtschaften, der Staat werde schon die Verluste tragen.«²⁶ Schlecht konterte mit einem Argument, das bereits auf den strukturpolitischen Bezug der Subventionsberichterstattung vorauswies: Die Verabschiedung von Grundlagen verschaffe den Ministerien »ja gerade die Möglichkeit, ungerechtfertigte Subventionswünsche abzulehnen«. Überdies werde sich die durch Staatshilfen verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Branchen langfristig positiv auf die Steuereinnahmen auswirken. Den grundsätzlichen Kompromiss über eine entsprechende Kabinettsvorlage arrangierte Schlecht durch einen simplen rhetorischen Trick: Statt mit einer Erörterung der staatlichen Interventionspflichten sollte das Papier nun mit der Forderung nach größerer Mobilität der Produktionsfaktoren – faktisch also einem Appell

²⁵ Grundsätze für Hilfen zur Anpassung einzelner Wirtschaftszweige an veränderte Verhältnisse, 4.6.1965, BAK, B 102/95749. Schöllhorn hatte in den frühen 1950er Jahren als Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Münchener ifo-Institut gearbeitet und avancierte 1967 zum beamteten Staatssekretär im BMWi; Löffler, Strukturen, S. 173, Fn. 287; Kabinettprotokolle der Bundesregierung online, Biografien, o. D., https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/z/z1961z/kapi_7/para2_138.html (zuletzt aufgerufen am 5.1.2022).

²⁶ Flandorffer, Sitzungsvermerk. Betr.: Ressortbesprechung über Fragen der sektoralen Strukturpolitik, 26.7.1965, BAK, B 102/95749.

an die Wirtschaft selbst – und der Ankündigung eines Abbaus mobilitätshemmender Regulierungen beginnen. Vor allem aber einigte sich die Runde der Ministerialbürokraten kurzerhand darauf, das Konzept gar nicht erst zu veröffentlichen, weil man selbst im BMWi nicht ganz ausschloss, dass es neue Begehrlichkeiten wecken könnte.²⁷

Dem Kabinettsausschuss für Wirtschaft wurde daher im März 1966 lediglich ein internes Grundsatzpapier vorgelegt. In korporatistischer Tradition sollten Unternehmerverbände und Gewerkschaften informiert werden, um sie in die konkrete Umsetzung einzubinden. Mit den Ländern war nur eine anschließende Abstimmung vorgesehen.²⁸ Der Kabinettsausschuss wies die Vorlage jedoch prompt zurück. Auf Protest stieß insbesondere die Erwähnung von Stilllegungsprämien. Außerdem sollte nachdrücklicher herausgestellt werden, dass mit dem Grundsatzpapier nicht vereinbare Finanzhilfen abzubauen seien.²⁹ Der nächste Entwurf wurde denn auch mit dem einleitenden Kommentar verschickt, dass neben die bislang konzeptuell prägende Wettbewerbspolitik eine »aktive Strukturpolitik« treten müsse, die klar einer optimalen Allokation der Produktionsfaktoren zu dienen habe. Nur »vorübergehend« und »aus anderen Gründen« als ökonomischen dürften Unternehmen »vor leistungsfesten Wettbewerbern abgeschirmt werden«.³⁰

Die Etablierung eines unscharfen Begriffs: Wissenschaftliche Annäherungen und strukturpolitische »Grundsätze«

In der Mischung aus Einsicht in die Unvermeidbarkeit vermehrter strukturpolitischer Interventionen einerseits, Unsicherheit über Ziel und Form ihrer Institutionalisierung andererseits, die für die Debatte innerhalb des Regierungsapparats charakteristisch war, lag eine deutliche Parallele zur akademischen Diskussion dieser Zeit. Strukturpolitik war kein isoliertes Projekt einiger Spezialisten im BMWi-Apparat. Vielmehr etablierte sich der Begriff zu dieser Zeit in der Wirtschaftspresse ebenso wie in

²⁷ Vogt, Sitzungsvermerk. Betr.: Ressortbesprechung über Fragen der sektoralen Strukturpolitik, 1.12.1965, BAK, B 102/58982.

²⁸ Bundesminister für Wirtschaft an Chef des Bundeskanzleramts, Kabinetsache. Betr.: Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik, 22.3.1966, BAK, B 102/58983.

²⁹ Breckner (I C 2) an die Referate des BMWi, 11.5.1966, BAK, B 102/58984.

³⁰ Bundesminister für Wirtschaft an Chef des Bundeskanzleramts, Kabinetsache. Betr.: Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik, 20.8.1966, BAK, B 102/58985; die aktuelle Fassung der »Grundsätze« ebd.

AUFBRÜCHE

der Wirtschaftswissenschaft. Zwar hatte die Vokabel schon vorher existiert, wie 1959 die Gründung einer »Gesellschaft zum Studium strukturpolitischer Fragen« durch Mitglieder der CDU/CSU-Bundestagsfraktion belegte. Die Veröffentlichungen dieser »Strukturgesellschaft«³¹ demonstrieren allerdings ein ähnlich diffuses Verständnis von Gegenstand und Zweck wie die wenigen Akten eines »Unterausschusses Strukturpolitik« im CDU-Bundesausschuss für Wirtschaftspolitik, wo man sich in den frühen 1960er Jahren Vorträge zur Konzentrations- und Kartellpolitik anhörte.³² Dass die Wettbewerbspolitik in diesem Zusammenhang auch unter Ökonomen weiterhin eine große Rolle spielte, demonstrierte ein Aufsatz Friedrich August von Hayeks, der 1959 zwar Strukturpolitik als »eine sehr alte Aufgabe« bezeichnete, damit aber schlicht eine wettbewerbsfreundliche staatliche Regelsetzung meinte, deren »Ideal« gerade »im Gegensatz zu einer dirigistischen Politik« stehe.³³

Ähnlich wie in der Programmatik des BMWi lässt sich jedoch in den 1960er Jahren eine sukzessive Aufwertung der Strukturpolitik zum eigenständigen wirtschaftswissenschaftlichen Diskussions- und Forschungsfeld beobachten. Als der Verein für Socialpolitik, die maßgebliche Organisation der deutschen Wirtschaftswissenschaften, 1962 seine Jahrestagung den »Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft« widmete, fand sich in der über 1.000-seitigen Tagungspublikation mit zahlreichen empirisch gehaltvollen Aufsätzen ein abschließender Beitrag Helmut Meinholds, der dem spezifischen Charakter und möglichen »Maximen« einer Strukturpolitik nachging, die nun einmal ohnehin permanent stattfinde. Dabei fielen für Meinholt unter diejenigen Maßnahmen, die der marktwirtschaftlichen Grundordnung entsprechen könnten, nicht nur eine wettbewerbsfördernde »Unternehmungsgrößenstrukturpolitik« oder auch eine auf »Startgleichheit« zielende »Raumpolitik«, sondern in bestimmten Situationen auch die Förderung einzelner, volkswirtschaftlich wünschenswerter Produktionszweige. Dabei sei jedoch von den politischen Akteuren ein gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrtsgewinn nachzuweisen, in der aktuellen strukturpolitischen Praxis aber häufig nicht belegbar.³⁴

³¹ <https://www.strukturgesellschaft.de/index.php/wir-ueber-uns> (zuletzt aufgerufen am 5.1.2022). Vgl. etwa Gesellschaft zum Studium Strukturpolitischer Fragen (Hg.): Die Konzentration in der deutschen Wirtschaft. Dokumentation der parlamentarischen Diskussion 1958–1960, Bonn 1961; dies. (Hg.): Das Konkurrenzproblem im Einzelhandel. Meinungen und Tatsachen, Bonn 1962.

³² Vgl. ACDP, 07-001/3672, 3687.

³³ Hayek, Strukturpolitik, S. 16 f.

³⁴ Meinholt, Strukturwandlungen, Zitate S. 1067, 1084, 1088.

Reale, insgesamt als kaum vermeidbar eingeschätzte wirtschaftspolitische Maßnahmen wurden hier also zum Ausgangspunkt wirtschaftswissenschaftlicher Forschung, die wiederum eine ihrer Aufgaben darin sah, die Praxis auf ihre Vereinbarkeit mit den geläufigen ordnungspolitischen Grundsätzen abzuklopfen und ihr gewisse Grenzen aufzuzeigen. Diese Tendenz zum Pragmatismus zeigte sich in einer anderen Variante bei Herbert Giersch, der prägenden Figur des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Der keynesianisch orientierte Makroökonom veröffentlichte 1964 einen längeren Aufsatz, in dem er staatliche Reaktionen auf Veränderungen im »Produktionsgefüge« ausdifferenzierte. Solche Verschiebungen seien in wachsenden Volkswirtschaften unvermeidlich und durch neues technisches Wissen, ungleichmäßiges Wachstum der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit sowie veränderte Nachfragepräferenzen bedingt. Giersch sah es nüchtern als Tatsache an, dass es Situationen gebe, in denen die wirtschaftspolitischen Akteure neben einer verbesserten Versorgung der Wirtschaftssubjekte mit Informationen (»aufklärende Strukturpolitik«) »mehr unternehmen« müssten. Dabei widmete er sich zunächst ebenfalls ausführlich der Wettbewerbspolitik, hier aber insbesondere der gezielten »Gestaltung der Marktformenstruktur«. Aus dieser Perspektive fügte sich die Branchen- und Regionalpolitik sehr viel besser als in ordoliberaler Sicht in ein Maßnahmensest legitimier und sinnvoller Eingriffe in das Marktgeschehen.³⁵

Gierschs um eine Einbeziehung gesellschaftspolitischer Realitäten in die ökonomische Analyse bemühte Sichtweise schlug sich bald darauf in den Verlautbarungen des Sachverständigenrats nieder. Während dessen erstes Jahresgutachten aus dem Januar 1965 noch gänzlich ohne den Begriff »Strukturpolitik« auskam, enthielt die im Dezember desselben Jahres vorgelegte zweite Expertise ein umfangreiches Kapitel über »Wachstum und Strukturwandel«, das dezidiert zeigen sollte, »wie die Strukturpolitik orientiert sein muss, wenn auch sie zu stetigem und angemessenem Wachstum und zur Stabilität des Geldwerts beitragen soll.« Dabei blieb allerdings der konkrete Bezug zur Wachstumspolitik ausgesprochen dürfzig. Inhaltlich forderten die Wirtschaftsweisen vor allem Flexibilität von allen Beteiligten; speziell von den Regierungen in Bund und Ländern erwarteten sie, »dass sie dem Drängen von Gruppen, die aus Mitleid mit sich selbst für Erhaltungssubventionen eintreten,

³⁵ Giersch, Aufgaben, Zitate S. 61, 63f.; vgl. auch bereits ders., Wirtschaftspolitik, S. 272-318. Zu Gierschs Positionen und ihrer Bedeutung für den Sachverständigenrat vgl. Feld, Konjunktur; zu seiner informellen Führungsposition auch Schanetzky, Ernüchterung, S. 73f.

AUFBRÜCHE

weniger nachgeben«. Die dadurch eingesparten Haushaltsmittel könnten sinnvoller zur Erleichterung zukunftswichtiger Investitionen eingesetzt werden. Grundsätzlich hätten die Unternehmen sich eben Veränderungen der Nachfrage anzupassen, Eingriffe zur Verzögerung dieser Anpassungsprozesse bedeuteten tendenziell einen Verzicht auf zukünftiges Wachstum. Die empirische Basis des Berichts war aber nach dem Eingeständnis der Autoren noch zu dünn, um die letztere Einschätzung wirklich abzusichern. Die folgenden Ausführungen zu Umfang, Dynamik und Ursachen des Strukturwandels, seinen Produktivitätseffekten und Wachstumspotenzialen sowie dem Zusammenhang mit Bildung und Ausbildung wurden ausdrücklich als Erkundungen auf »Neuland« bezeichnet. Politikberatende Schlussfolgerungen blieben entsprechend zurückhaltend.³⁶

Die vom Kabinettsausschuss für Wirtschaft verabschiedeten und gegen die Bedenken im Finanzministerium am 24. November 1966 im Bundesanzeiger veröffentlichten »Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik« demonstrierten ebenfalls, dass die zentrale strukturpolitische Aufgabe des Staates in der Unterstützung des Wandels und nicht in der Konservierung bestehender Industrielandschaften gesehen wurde. Ein genauerer Blick auf den Text ruft zunächst einmal in Erinnerung, dass sich die Bundesrepublik trotz der gesunkenen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten und gravierender Branchenkrisen immer noch in einer Phase der Vollbeschäftigung befand – zu den wirtschaftlichen Grundproblemen der Zukunft schien nicht etwa Massenarbeitslosigkeit, sondern ein anhaltender Arbeitskräftemangel zu gehören. Die aufgrund der demografischen Entwicklung und verkürzter Arbeitszeiten zu erwartende Verringerung des Arbeitsvolumens schien durch produktivitätssteigernde Rationalisierungen nicht kompensierbar, und erst hieraus ergab sich ein Bedarf an größerer Flexibilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital, um einen »optimalen volkswirtschaftlichen Ertrag« zu erwirtschaften. Die Erzielung befriedigender gesamtwirtschaftlicher Wachstumsraten erfordere mithin einen »verstärkten Strukturwandel«.

Im Zentrum des Papiers stand also gerade nicht die krisenhafte Entwicklung und Hilfsbedürftigkeit einzelner alteingesessener Branchen. Als wesentliches Motiv wurde vielmehr die Abwehr von Unternehmerforderungen nach strukturerhaltenden Subventionen deutlich, und das »Ausscheiden auf Dauer unrentabler Betriebe« wurde klar als Bestandteil

³⁶ SVR, Jahresgutachten 1964/65; Jahresgutachten 1965/66, S. vii, 125–180 (Zitate S. vii, 125, 127). Beispiele für die Presseberichterstattung bei Ruck, Steuerungsbedarf, S. 27.

des Strukturwandels in einer Marktwirtschaft bezeichnet. Der Staat hatte in diesem Fall nur einzutreten, um »unzumutbare Härten für die Arbeitnehmer« zu verhindern. Subventionen seien dabei aber auf Fälle zu beschränken, in denen ganze Branchen durch »volkswirtschaftliche Datenänderungen« in Schwierigkeiten gerieten, wobei weiterhin »das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe« gelten müsse; sie dürften »in keinem Fall der Erhaltung dienen«.

An konkreten finanziellen Hilfeleistungen fanden vor allem Kredite und Bürgschaften, sehr vage außerdem steuerliche Vergünstigungen Erwähnung. Der Verbindlichkeitsgrad der »Grundsätze« blieb ausgesprochen gering: Sie sollten als »Leitlinie dienen, wobei ein Abweichen dann, wenn zwingende gesamtwirtschaftliche oder sozialpolitische Gründe es geboten erscheinen« ließen, »nicht ausgeschlossen« war. Ähnlich unscharf blieb der angeführte Zusammenhang mit der Mittelstands- und Regionalpolitik. Am konkretesten wurde der kurze Text dort, wo mit dem Abbau von Handelshemmisse und bürokratischen Einschränkungen sowie mit der besseren Verfügbarkeit von Marktinformationen und der Unterstützung betriebswirtschaftlicher Modernisierungen marktkonforme oder wettbewerbsfördernde Aspekte angesprochen wurden.³⁷

Bewusste Strukturpolitik sollte also, so viel verdeutlichten die »Grundsätze« immerhin, wesentlich über die Erleichterung von Rahmenbedingungen des Wirtschaftens stattfinden und hatte insofern weiterhin einen engen Bezug zu ordoliberalen Traditionen. Ein durchaus erstaunliches Vertrauen in die Regierung mittels Grundsatzvermerken der Ministerialbürokratie, die nach dem Willen der BMF-Vertreter ursprünglich höchstens in wohl dosierten Auszügen die Öffentlichkeit erreichen sollten, verweist zugleich auf ein eher traditionelles Staatsverständnis und insofern auf Kontinuitäten zur Adenauer-Zeit.³⁸ Inhaltlich lassen sich die Vorstellungen einer Vereinbarkeit von marktwirtschaftlicher Ordnungs- und intervenierender Strukturpolitik bis in die frühen 1950er Jahre zurückverfolgen. Neu war, dass die Verpflichtung des Staates zu Eingriffen in die Geschwindigkeit des Strukturwandels zwar nicht in Gesetzesform gebracht, aber doch als eine Art Regierungsbekenntnis kodifiziert wurde. Auch dies aber geschah noch während der Kanzlerschaft Ludwig Erhards

37 Der Bundesminister für Wirtschaft, Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik, in: *Bundesanzeiger*, 24.11.1966, S. 2f.

38 Zum Geplänkel zwischen BMF und BMWi um die Publikation vgl. Stichwortvermerk I C 2, 29.8.1966, BAK, B 102/59985; I C 2, Zur Frage der Veröffentlichung der Vorlage »Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik«, 4.10.1966, BAK, B 102/58986; zum Wandel des Staats- und Regierungsverständnisses in der Bundesrepublik der 1960er Jahre Metzler, Konzeptionen, S. 297-314.

AUFBRÜCHE

unter dem christdemokratischen Wirtschaftsminister und profilierten Mittelstandspolitiker Kurt Schmücker. Verantwortet wurden die Grundsatzpapiere letztlich von dem Eucken-Schüler Rolf Gocht als Leiter der BMWi-Abteilung I.³⁹

Gleichzeitig verwies aber das von Schöllhorn in der strukturpolitischen Diskussion formulierte Ziel eines »befriedigenden Wachstums« ebenso wie die Argumentation des Sachverständigenrats deutlich auf die parallel stattfindenden Arbeiten an einem Gesetz zur Verfestigung der Konjunktur- und Wachstumspolitik. Diese hatten ebenfalls noch in der Ära Erhard-Schmücker begonnen, unter dem neuen sozialdemokratischen Wirtschaftsminister Karl Schiller gab es jedoch entscheidende Schwerpunktverschiebungen.⁴⁰ Der keynesianisch orientierte Ökonom Schiller, zuvor Professor für Wirtschaftstheorie in Hamburg und Senator für Wirtschaft in West-Berlin, trat Anfang Dezember 1966 sein Amt als Wirtschaftsminister der Großen Koalition an – just zu einer Zeit, als die erste veritable Konjunkturkrise der Bundesrepublik besonders augenfällig machte, dass erhöhter Bedarf an staatlicher Intervention bestand. Was unter dem Kanzler Erhard noch als Instrumentarium zur Dämpfung von Inflation und konjunktureller Überhitzung erarbeitet worden war und insofern merklich die Erfahrungen der 1950er Jahre reflektierte, wurde nun zu einem »Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft« (Stabilitätsgesetz) weiterentwickelt, das im Juni 1967 in Kraft trat und auf breite öffentliche Zustimmung stieß. Es signalisierte schon im Titel, dass die überkommenen ordoliberalen Leitgedanken in erheblichem Maße durch keynesianisches Konjunkturmanagement und sozialdemokratischen Steuerungsoptimismus überformt worden waren – ohne aber von den ordnungspolitischen Prämissen der Sozialen Marktwirtschaft abzurücken, deren Übergang in eine »zweite Phase« nach dem Rekonstruktionsboom seit Längerem beschworen wurde.⁴¹

Eine zentrale Rolle kam dabei dem ökonomischen Expertenwissen zu, das eine gesellschaftlich erwünschte Steuerung des Wirtschaftswachstums ohne politischen Dirigismus oder gar zentrale Planung wie im osteuropäischen Staatssozialismus zu ermöglichen schien. Auch diese »Verwissen-

39 Ritschl, Marktwirtschaft, S. 358 f.

40 Vgl. zum Folgenden insbesondere Schanetzky, Ernüchterung, S. 55-96; Nützenadel, Stunde, S. 279-320; zu Schillers Rolle, Hintergrund und Selbstverortung ausführlich Lütjen, Karl Schiller.

41 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967, BGBl. 1967/I, S. 582-589. Zur Einordnung des Konjunkturteinbruchs 1966/67 vgl. im Überblick Hardach, Krise; Giersch/Paqué/Schmieding, Miracle, S. 2-10.

schaftlichung« der Wirtschaftspolitik hatte einen längeren Vorlauf: Die Institutionalisierung der akademischen Politikberatung hatte bereits 1948 mit der Einrichtung eines wissenschaftlichen Beirats bei der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebiets begonnen und mit der Gründung des Sachverständigenrats 1963 den sichtbarsten Ausdruck erhalten. Doch das jetzige Vertrauen in eine Integration quantitativen Wissens in den politischen Prozess selbst hatte eine neue Qualität. Bereits im Gesetz über den Sachverständigenrat war auch das berühmte »magische Viereck« mit den Zielen der Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigung, »stetigen und angemessenen« Wirtschaftswachstums sowie eines »außenwirtschaftlichen Gleichgewichts« ausformuliert worden, das vier Jahre später im Stabilitätsgesetz noch einmal öffentlichkeitswirksam als Referenzrahmen für Politik und Politikberatung herausgestellt wurde. Erst jetzt aber wurden diese Kriterien in die Form einer Anweisung an die Bundesregierung gegossen. Eine systematische »neue Politik der Globalsteuerung«, die Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger in seiner Regierungserklärung ankündigte, sollte der Politik in Zukunft die »Flucht in den Einzeldirigismus« verwehren.⁴²

Die Globalsteuerung, die zu einem Markenzeichen der durch Schiller verkörperten neuen Ansprüche avancierte, sollte mittels Prognosen, makroökonomischer Zielvorgaben und daran orientierter antizyklischer Fiskalpolitik die Konjunktur auf wissenschaftlicher Grundlage stabilisieren und zugleich ein »angemessenes« oder auch »optimales« Wirtschaftswachstum sicherstellen. Als Grundlage und zugleich Legitimation des Regierungshandelns sollte ein Jahreswirtschaftsbericht dienen, der wiederum auf die Gutachten des Sachverständigenrats zu beziehen war, bevor er die Ziele und vorgesehenen Maßnahmen des laufenden Jahres darlegte. Neben der wissenschaftlichen Quantifizierung vertraute diese Konzeption in hohem Maße auf die Koordinierung der Interessen von Politik, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften mittels der 1967 erstmals tagenden und ebenfalls im Stabilitätsgesetz verankerten »Konzertierten Aktion«.

Die makroökonomisch angelegte Globalsteuerung sollte »in gewissen Grenzen auch Strukturpolitik« sein, wie es ein Artikel aus dem BMWi im Januar 1967 en passant formulierte.⁴³ Mehr als solche vagen Verweise

42 Schanetzky, Ernüchterung, S. 81. Zu den wissenschaftlichen Beiräten bei den Bundesministerien vgl. außerdem Hesse, Wirtschaft, S. 123-128; zum schnellen Ausbau der wissenschaftlichen Beratungsgremien in den 1960er Jahren auch in anderen Politikbereichen Rudloff, Verwissenschaftlichung.

43 Artikel »Globalsteuerung in der Marktwirtschaft« in den »Aktuelle[n] Beiträge[n] zur Wirtschafts- und Finanzpolitik« des BMWi, 20.1.1967, zitiert nach Schanetzky, Ernüchterung, S. 88.

AUFBRÜCHE

aber fanden sich vorläufig nicht. Dass die gezielte Förderung einzelner Regionen oder Branchen den »global« angelegten Maßnahmen der Fiskal- oder Geldpolitik tunlichst nicht zuwiderlaufen sollte, verstand sich mehr oder minder von selbst; daraus konnte aber kaum folgen, dass eine planvolle Förderung des Strukturwandels mit ihrem tendenziell längerfristigen Horizont in der Globalsteuerung aufging. Schiller selbst stufte die Strukturpolitik eher als ein aus Konjunktur- und Wachstumsproblemen abgeleitetes Handlungsfeld ein. Sein Hinweis in einem renommierter ökonomischen Nachschlagewerk, ungestörtes gesamtwirtschaftliches Wachstum sei die optimale Voraussetzung, damit sich »die Probleme der Strukturpolitik ›von selbst‹ erledigten, verdeckte das konkrete Spannungsverhältnis nur notdürftig.⁴⁴

Konzeptionelle Bezugspunkte und Parallelen zwischen der Diskussion über die Konjunktur- und Wachstumspolitik und den Entwürfen zur Strukturpolitik gab es jedoch offensichtlich. Schlechts oben zitiertes Argument, strukturverbessernde Subventionen würden sich langfristig auch fiskalisch rechnen, lag ebenso bereits auf einer tendenziell keynesianischen Linie, wie der Optimismus hinsichtlich der Beeinflussbarkeit ökonomischer Strukturen auf der Grundlage professioneller Informationsauswertung zur Globalsteuerung passte. Dass die Antizipation zukünftigen Strukturwandels durch eine systematischere Gewinnung und Verbreitung von Informationen in den »Grundsätzen« eine zentrale Rolle spielte, wies insofern nicht nur auf die Bemühungen um eine professionelle Strukturberichterstattung in den 1970er Jahren voraus, sondern atmete zunächst einmal den Zeitgeist der Sechziger.

Hinsichtlich des praktischen Gehalts der »Grundsätze« herrschte allerdings weiter Klärungsbedarf. BMWi-Staatssekretär Wolfram Langer fasste eine gewisse Ratlosigkeit über ein noch sehr unscharf beschriebenes Politikfeld bei der ersten Diskussion des Papiers mit den Wirtschaftsministern und -senatoren der Länder in die offenen Worte, es »sei nun notwendig, das Modewort ›Strukturpolitik‹ in Grundsätze für konkrete Arbeit zu übersetzen, die Überlegungen zu systematisieren und zu einer intensiven Zusammenarbeit mit den Ländern und mit der Wirtschaft zu kommen«. Die Crux einer solchen Systematisierung lag, wie Gocht ergänzte, darin, dass eben die Situation in den einzelnen Branchen und Regionen sehr unterschiedlich war und dass regionale oder sektorale Perspektiven zudem zu unterschiedlichen Einschätzungen des Einzelfalls

⁴⁴ Schiller, Wirtschaftspolitik, S. 220, 223 (Zitat). Statt eines eigenständigen Artikels zur Strukturpolitik finden sich im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften nur zwei kurze, noch in den 1950er Jahren verfasste und eher schwammige Artikel über Industriepolitik: Guttman, Industriepolitik; Beckerath, Industriepolitik.

führen konnten. Den Eindruck der Unschärfe wenigstens teilten die Ländervertreter, der Hamburger Senator Helmuth Kern sprach bei der ersten Diskussion gar von »einer sehr weich gefassten Sammlung von Selbstverständlichkeiten«.⁴⁵

Das Interesse der Länder an einer Klärung war nicht zuletzt dadurch motiviert, dass die »Grundsätze« sie ausdrücklich in die Mitverantwortung nahmen, und zwar auch finanziell. Die Überarbeitung des Papiers verlief jedoch ohne größere Kontroversen – auf »Selbstverständlichkeit« von geringer Verbindlichkeit konnte man sich parteiübergreifend leicht einigen. Nachdem die CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Juni 1967 in einer Großen Anfrage auf Klarheit gedrängt hatte und die Entwürfe nach den Unternehmerverbänden auch dem Deutschen Gewerkschaftsbund und dem Handwerkskammertag vorgelegen hatten, blieb eine wesentliche Schwäche unübersehbar: Die Formulierungen galten insgesamt als zu unpräzise, insbesondere fehlten die Kriterien zur eindeutigen Feststellung einer Strukturkrise in einer Branche. Am Ende blieb dennoch als einzige substanzIELLE Ergänzung ein deutlicherer Verweis auf die eventuelle Notwendigkeit, strukturpolitische Krisenhilfen mit der regionalen Wirtschaftsförderung zu verzahnen. Ein zur Letzteren nun ebenfalls vorgelegtes Grundsatzdokument ging auf einen Entwurf des BMWi zurück, der mit dem IMNOS und den Regionalreferenten der Länder ebenso abgestimmt war wie mit den Wirtschaftsverbänden. Das Papier zeichnete sich, wenig überraschend, durch ähnliche Unschärfen aus wie die Formulierungen zur sektoralen Strukturpolitik, betonte aber ebenso den Charakter der einschlägigen Subventionen als »Starthilfen« mit substanzIELLER Eigenbeteiligung der Unternehmen.⁴⁶

Die im Januar 1968 vorgelegte Neufassung der »Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik« – nunmehr begleitet von »Grundsätzen der regionalen Wirtschaftspolitik«, die ebenfalls strukturpolitische Fragen behandelten – unterschied sich hinsichtlich der Problemdiagnose und der vertretenen Prinzipien kaum von der ersten Fassung vom Oktober 1966.⁴⁷ Dass die Dokumente als Antwort auf eine Anfrage der konservativen Koalitionsfraktion dem Bundestag vorgelegt wurden, verweist

45 Vermerk über die Wirtschaftsministerkonferenz am 10. November 1966 in Bonn, 18.11.1966, BAK, B 102/58986.

46 Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU betr. sektorale und regionale Strukturpolitik, 29.6.1967, BT-Drs. V/1988; Protokoll der 14. Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses Bund/Länder am 5.10.1967, 20.10.1967, BAK, B 102/92303; ebd. Entwürfe der beiden Grundsatzpapiere vom 5.10.1967. Vgl. auch Abelshauser/Kopper, Ordnungspolitik, S. 66.

47 Unterlagen zu der Beantwortung der Bundesregierung zur Großen Anfrage der Fraktion der CDU/CSU betr. sektorale und regionale Strukturpolitik: Grundsätze

AUFBRÜCHE

ebenso auf die bereits angesprochenen Kontinuitäten zu älteren Grundsatzdiskussionen⁴⁸ wie die bewusste Einbettung in korporatistische und föderalistische Traditionen. Der größere wirtschaftspolitische Kontext ihrer Erarbeitung jedoch verschob ihren Fokus: Indem Strukturpolitik nicht mehr nur in den Kategorien der Ordnungspolitik gedacht wurde, sondern auch in ihrer Verzahnung mit konjunkturlenkenden Interventionen, erhielt sie Züge einer Prozesspolitik, die den Staat programmatisch in anderer Weise in die Pflicht nahm als bisher.

Vor allem Otto Schlecht, 1967 zum Leiter der BMWi-Abteilung I (Wirtschaftspolitik) aufgestiegen, profilierte sich als Vertreter einer aktiven Strukturpolitik, die zugunsten einer Förderung vermeintlich zukunftsbestimmender Branchen die reine ordoliberalen Lehre ausblenden durfte. Schlecht verwies darauf, dass die seit einigen Jahren intensiv diskutierte Strukturpolitik in der Praxis »seit langem betrieben« werde, allerdings »in vielfältigen Gewändern: als Wettbewerbs-, Mittelstands-, Gewerbe-, Agrar-, Regionalpolitik usw.«. Der beschleunigte Strukturwandel aber verlange mittlerweile eine »aktive, systematische Strukturpolitik«. Entsprechend einer Taxonomie des Hamburger Ökonomen Erhard Kantzenbach sollte die dazu angewandte »eigenständige Gruppe von Maßnahmen« sowohl eine vor allem wettbewerbsorientierte »Strukturordnungspolitik« als auch eine »Strukturablaufpolitik« ermöglichen. Schlecht, der als Abteilungsleiter und von 1973 bis 1991 als Staatssekretär noch sehr lange Zeit die Grundsatzarbeit des BMWi prägte, verstand die Strukturpolitik ausdrücklich als Korrektiv gegen »Marktunvollkommenheiten«, wobei marktkonforme Eingriffe letztlich stets den Wettbewerb langfristig stärken und keinesfalls ersetzen sollten.⁴⁹

In ganz anderer Weise als Schlecht mit seinem geradezu klassischen Merkmalskatalog der strukturpolitischen Interventionen nutzte Schiller die Präsentation der »Grundsätze« im Bundestag, um das enge Verhältnis von Strukturpolitik und Konjunkturpolitik herauszustellen, ohne es allerdings wirklich zu klären. Beide Politiken sollten sich nunmehr »ergänzen als Teile einer modernen systematischen Wirtschaftspolitik«. Beide seien unverzichtbar, um die Maßgaben des »magischen Vierecks« einzuhalten; die auf eine optimale Allokation der Produktionsfaktoren ausgerichtete Strukturpolitik sei insbesondere eine Vorbedingung steigigen Wachstums. Umgekehrt schlügen die strukturpolitischen Instru-

der sektoralen Strukturpolitik (Neufassung), Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik, 16.1.1968, BT-Drs. V/2469.

⁴⁸ Ritschl, Marktwirtschaft, S. 363 f.

⁴⁹ Schlecht, Strukturpolitik, S. 9, 14 ff., 24-28; vgl. Kantzenbach, Einzel-, Struktur- und Niveausteuerung, S. 71 f.; Abelshauser/Kopper, Ordnungspolitik, S. 66 f.

mente für Investitionsanreize bei schwächerer Konjunktur schlechter an. Schiller warnte zugleich davor, Strukturpolitik als universelle Problemlösung zu überschätzen, was zu lauter »einzelnen Dirigismen« oder gar einer »planification en détail« führen könne. Der Wirtschaftsminister grenzte das strukturpolitische Selbstverständnis der Bundesregierung auch scharf von einer »konservierenden Schutzpolitik« ab, die mittlerweile häufig mit dem Begriff verbunden werde.

Stattdessen kündigte Schiller eine aktiveren Unterstützung »zukunftsweisender Produktionszweige« oder »Fortschrittsindustrien« mit hohem Kapitalaufwand, langen Entwicklungszeiten bis zur Marktreife und entsprechend hohem Investitionsrisiko an. Konkret ging es um Kernenergie, Elektronische Datenverarbeitung sowie die Luft- und Raumfahrtindustrie, wo angesichts einer angeblich größer gewordenen, zu dieser Zeit heftig diskutierten »technologischen Lücke« gegenüber den USA eine Branchenförderung zur gesamtwirtschaftlichen Aufgabe erklärt wurde. Das gewachsene Interesse am technischen Fortschritt kam nicht zuletzt in einer deutlich überproportionalen Zunahme der Etatansätze für Wissenschaft in der mittelfristigen Finanzplanung zum Ausdruck. Gerade in diesen, aber auch in manchen anderen Branchen sollte aber überdies durch den Abbau steuer- und gesellschaftsrechtlicher Hindernisse die Entstehung »strukturpolitisch notwendiger, größerer Betriebs- und Unternehmenseinheiten« gefördert werden. Hier stand die Strukturpolitik, wie Schiller offen eingestand, jenseits des allfälligen Bekenntnisses zur mittelständischen Wirtschaft in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis zum ordoliberalen wettbewerbspolitischen Credo.⁵⁰

Bündelungen: Regionale Strukturpolitik, Mittelstandsförderung und Strukturberichte

Erkennbar vom Anspruch auf eine aktiveren, systematischere Verzahnung mit der Industriepolitik auf Branchenebene geprägt waren die gleichzeitig vorgelegten »Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik«. Rationalisierung und Modernisierung, letztlich eine Forcierung des Strukturwandels zur Ausschöpfung ungenutzter Wachstumspotenziale sollten hier größeres Gewicht bekommen, nachdem in den 1950er Jahren zunächst die Schaffung von Arbeitsplätzen an sich im Vordergrund gestanden hat-

⁵⁰ Die Strukturpolitik der Bundesregierung. Grundsätze der sektoralen und regionalen Strukturpolitik, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 24.1.1968, S. 71-78 (Rede Schillers im Bundestag am 19.1.1968, Zitate S. 71 f.).

te. Schiller wies zugleich darauf hin, dass wirtschaftliche Effizienzkriterien in der Regionalförderung ein größeres Gewicht bekommen müssten. Sehr vorsichtig erwähnte er selbst die Überprüfungsbedürftigkeit aller Maßnahmen der Zonenrand- und West-Berlin-Förderung.⁵¹

Wie schon die Verabschiedung eigener »Grundsätze« zeigt, war die Regionalentwicklung ein eng mit der sektoralen Strukturpolitik verzahntes, jedoch durchaus eigenständiges Politikfeld. Mit Ländern und Kommunen kamen hier weitere Trägerinstanzen hinzu. Die Neuordnung des Verhältnisses der Gebietskörperschaften lässt sich, wie auf anderen Feldern, als »vertikale Politikverflechtung« charakterisieren.⁵² Laut Artikel 30 des Grundgesetzes lag die primäre Kompetenz für die regionale Wirtschaftsförderung bei den Ländern. In die Verantwortung der Bundesorgane fiel jedoch die Aufgabe einer Angleichung der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet, die seit den frühen 1950er Jahren durch die Förderung von »Notstandsgebieten« mit hohen Arbeitslosenzahlen angestrebt wurde. Je ernsthafter auf Bundesebene eine übergreifende Regionalpolitik betrieben wurde, desto mehr erschien die Länderkompetenz als potentieller Störfaktor. Ein Vermerk aus dem BMWi beklagte schon 1959, es fehle eine »wirksame gesetzliche Handhabe, um Förderungsmaßnahmen der Länder zu unterbinden, die bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung unerwünscht« seien oder gar der Bundespolitik entgegenwirken.⁵³

Bei der Neuregelung des finanz- und strukturpolitischen Verhältnisses von Bund und Ländern ließ sich ebenfalls ein Übergang von historisch gewachsenen, individuellen Programmen zur Behebung gebietsspezifischer »Notstände« zu einer umfassenden Politik der Regionalentwicklung beobachten, die auf einer systematischeren Beschreibung der Förderungsregionen, -zwecke und -formen fußte. Die Debatte um den Neuzuschnitt der regionalen Wirtschaftsförderung begann 1958. Nachdem das rasche wirtschaftliche Wachstum die Entwicklung der »Notstandsgebiete« unterschiedlich beeinflusst hatte, gingen Regional- und Landespolitiker gegen den vorgesehenen Subventionsentzug für manche Förderkreise auf die Barrikaden, obwohl sich für die meisten Länder per Saldo kaum Einschnitte ergeben hätten. Das Problem wurde daraufhin bis weit in die 1960er Jahre vertagt. Stattdessen wurde die Re-

⁵¹ Die Strukturpolitik der Bundesregierung. Grundsätze der sektoralen und regionalen Strukturpolitik, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 24.1.1968, S. 71–78, hier S. 74 ff.; Grüner, »Wirtschaftswunder«, S. 354.

⁵² Zimmermann/Postlep, Strukturpolitik, S. 865; einen beispielhaften Einblick in die regionale Praxis der Wirtschaftsförderung und Raumplanung bietet Grüner, Eckpfeiler.

⁵³ Vermerk Schröder, 21.11.1959, BAK, B 102/81683.

gionalpolitik des Bundes stärker auf bestimmte Klein- und Mittelstädte fokussiert, die zu dynamischen Schwerpunkten einer Industrialisierung ländlicher Gebiete ausgebaut werden sollten. Die Zahl dieser seit 1964 als »Bundesausbauorte« ausgeflaggten, von den Landesregierungen vorgeschlagenen Kommunen stieg im Laufe der 1960er Jahre von 16 auf 81. Die »Bundesausbaugebiete«, die 1963 anhand präziserer statistischer Indikatoren neu abgegrenzt wurden, umfassten zu dieser Zeit bereits 40,3 Prozent des bundesdeutschen Territoriums. Seit 1957 wurden die Länder vom Bund in die Pflicht genommen, zu diesen Projekten eine Eigenbeteiligung beizusteuern.⁵⁴

Die präzisere Bestimmung regionaler Förderbedürftigkeit gewann in den folgenden Jahren noch an Bedeutung, weil durch die Krise des Steinkohlenbergbaus an Ruhr und Saar eine neue regionale Subventionskonkurrenz neben die seit Längerem als entwicklungsbedürftig eingestuften ländlichen Gebiete trat. Deutlich wurde das insbesondere an den Debatten um steuerfreie Investitionsprämien im Rahmen des »Kohleanpassungsgesetzes« und ein vom Bund mitfinanziertes »Entwicklungsprogramm Ruhr« 1967/68. Dadurch sollte das Ruhrgebiet in die regionale Förderpolitik einbezogen werden, nachdem bereits erhebliche Bundesmittel an die Bergbauunternehmen geflossen waren. Schiller unterstützte damit die Politik der seit 1966 in Nordrhein-Westfalen amtierenden sozialdemokratischen Landesregierung, womit er durchaus auf Widerstand seiner Ministerialbeamten stieß. Längere Auseinandersetzungen innerhalb der SPD und mit der Union wurden schließlich durch eine Ausweitung der Investitionsprämie und weiterer Programme auf andere strukturschwache Regionen beigelegt. Im Ergebnis wurden dennoch binnen kurzer Zeit massive Fördermittel für ein wirtschaftlich immer noch höchst leistungsstarkes Gebiet mobilisiert, und die Regierungen der bislang vor allem von den Regionalsubventionen des Bundes profitierenden Länder mit großen ländlichen Gebieten fürchteten nicht zu Unrecht um ihre bislang unbestrittene Förderungspriorität.⁵⁵

Der Konjuktureinbruch 1966/67 ließ zudem regional unterschiedliche Wachstumsdynamiken wieder stärker hervortreten, weil die strukturschwachen Gebiete stärker unter dem kurzfristigen Rückgang von Nachfrage und Investitionen litten als die industriellen Ballungsgebiete. Ein Zusammenhang von Struktur- und Konjunkturpolitik wurde also hier ebenfalls deutlich und bot einen Anlass mehr für Initiativen Schil-

54 Grüner, »Wirtschaftswunder«, S. 346-353; Zimmermann/Postlep, Strukturpolitik, S. 864-871; Jákli, Marshallplan, S. 211 f.; zur Kontinuität der Raumplanungsansätze seit der Weimarer Republik Leendertz, Ordnung, S. 262-304.

55 Nonn, Ruhrbergbaukrise, S. 315-335, 356-369; Grüner, »Wirtschaftswunder«, S. 356.

AUFBRÜCHE

lers und seiner Ministerialbürokraten, die seit den späten 1950er Jahren vertagte Neuordnung voranzutreiben. Der entscheidende Schritt war 1968 die Initiative zu »Regionalen Aktionsprogrammen«, die Überschneidungen und Förderkonkurrenzen zum einen durch die Zusammenlegung von Fördergebieten aus Bundes- und Länderprogrammen zu größeren Einheiten ausräumen sollten. Zum anderen sollten an die Stelle bisheriger Kreditprogramme nun nach klaren Regelungen gestaffelte Investitionszuschüsse treten, die in einer mehrjährigen Festlegung der neuen mittelfristigen Finanzplanung des Bundes anzupassen waren. Die zunächst ablehnende Haltung der Länder weichte 1969 auf, weil die stärkere Einflussnahme Bonns auf ihre jeweiligen Förderpolitiken mit höherer finanzieller Beteiligung des Bundes versüßt wurde. Dieser erhielt umgekehrt eine genauere Kontrolle über den Einsatz seiner Mittel. Den bislang vor allem unterstützten ländlich geprägten Bundesländern bot eine solche Regelung zudem einen gewissen Schutz gegen die neue Subventionskonkurrenz aus den Montanregionen. 1969/70 wurden schließlich 20 solcher Programme vereinbart, 1971 kam ein weiteres für das nördliche Ruhrgebiet hinzu.⁵⁶

Rechtliche Voraussetzung für die Reform des Bund-Länder-Verhältnisses in der Strukturpolitik war eine umfassende Finanzreform. Diese war ebenfalls schon seit den frühen 1960er Jahren diskutiert worden, weil einerseits der Bund zunehmend in die Finanzierung von Länderaufgaben eingriff, andererseits die Einnahmen der Länder sich deutlich besser entwickelt hatten als diejenigen des Bundes. Gleichzeitig mit der Neuordnung der Steueraufkommensverteilung und des Länderfinanzausgleichs wurden 1969 drei »Gemeinschaftsaufgaben« von Bund und Ländern definiert: der Hochschulausbau, die »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« sowie die »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«. Die Kofinanzierung durch Bund und Länder schrieb Artikel 91a des Grundgesetzes fest. Der Bund übernahm die Hälfte der Ausgaben für regionale Wirtschaftsförderung, die in einem gemeinsamen Planungsausschuss mit den Ländern ausgehandelt und in Rahmenplänen festgeschrieben wurden. Dabei war grundsätzlich vorgesehen, geförderte Regionen nach Erreichen eines gewissen Entwicklungsniveaus wieder aus dem Kreis der Empfänger auszuschließen. Ein »Flurbereinigungsabkommen« regelte im Anschluss an die Finanzreform die Möglichkeit der Bundesfinanzierung für länderübergreifende Aufgaben, die nicht

⁵⁶ Auch zum Folgenden: Grüner, »Wirtschaftswunder«, S. 353-361; Eckert, Borderland Aid, S. 114-118; Jákli, Marshallplan, S. 213 ff. Zur Finanzreform ausführlich Renzsch, Finanzverfassung, S. 209-259, sowie Schneider, Kunst, S. 167-180, und Ullmann, Steuerstaat, S. 194 f.; zur Gemeinschaftsaufgabe auch Karl, Entwicklung,

explizit im Grundgesetz verankert waren. Der Entwurf dieser Verwaltungsvereinbarung wurde zwar nicht unterzeichnet, fungierte aber in der Folgezeit als Leitlinie für die volle oder teilweise Zuweisung nicht primär regional definierter Förderbereiche insbesondere der sektoralen Strukturpolitik und der Mittelstandspolitik an den Bund.⁵⁷

Hintergrund des im Bundeskanzleramt und im BMWi vorangetriebenen »Gemeinschaftswerks« war nicht zuletzt die Einschätzung der bisherigen öffentlichen Investitionspolitik als zu kurzatmig und zu wenig zukunftsorientiert. Die Gelder der Gemeinschaftsaufgabe dienten dagegen ausdrücklich längerfristigen Projekten. Zugleich hoffte Schiller, durch die gemeinsame Planung eine der industriepolitischen Prioritätensetzung des Bundes entgegenwirkende Politik der Länder ebenso zu verhindern wie die Ausnutzung der Konkurrenz von Landesregierungen um die Ansiedlung neuer Industriebetriebe durch die profitierenden Unternehmen.⁵⁸ Das BMWi hatte sich ursprünglich sogar gegen die Gemeinschaftsaufgabe ausgesprochen, weil sie einen nennenswert größeren Bundeseinfluss auf die regionale Strukturpolitik der für die Durchführung zuständigen Länder nicht zu ermöglichen schien und diese »mit Bundesgeld Landespolitik treiben« könnten. Wie zur Bestätigung dieser Vorbehalte suchten die Länder den Aufgabenkatalog der Gemeinschaftsaufgabe beispielsweise um die Abfallbeseitigung zu erweitern, um den Bund für originäre Kommunal- und Länderaufgaben in die Pflicht zu nehmen, und zielten auf möglichst großen Einfluss im Planungsausschuss.⁵⁹

Die Umsetzung einer flächendeckenden Strukturpolitik des Bundes war, ganz abgesehen von verfassungsrechtlichen Fragen, ohnehin kaum denkbar, weil neben den Aktionsprogrammen weiterhin eigene Förderprogramme der einzelnen Länder bestanden. Außerdem existierten Sondergesetze für die beiden bislang schon aus politischen Gründen privilegierten Territorien. Im wirtschaftlich heterogenen Zonenrandgebiet hatte zwar die Zahl der Industriebeschäftigten zwischen 1951 und 1962 um knapp 50 Prozent zugenommen und war damit kaum geringer, in den letzten Jahren sogar schneller angestiegen als im Bundesdurchschnitt. Eine anhaltende Tendenz zur Abwanderung insbesondere junger Arbeitskräfte in Regionen mit höheren Einkommenschancen nährte

⁵⁷ I C 1, Aufzeichnung, Betr.: Beteiligung von Bund und Ländern an Finanzhilfen mit strukturpolitischer Zielsetzung, 1.3.1983, BAK, B 126/79373.

⁵⁸ Protokoll der vierten Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses Bund/Länder am 1. Juli 1965 (Ausführungen Gocht), 30.7.1965, BAK, B 102/59356; Vermerk Koch, 19.2.1969, BAK, B 136/7486.

⁵⁹ Giel an Schöllhorn, 19.4.1967, BAK, B 102/81683 (Zitat); Vermerk Strunden, 28.11.1968, BAK, B 102/59822; Raabe (I C 1) an Minister, 10.4.69, BAK, B 102/59825.

AUFBRÜCHE

jedoch vor Ort den Ruf nach verstärkten Investitionsanreizen für die private Industrie und einem Ausbau des Verkehrsnetzes. 1964 entspann sich daraus sogar eine lebhafte Medienberichterstattung, in der die besonderen Strukturschwächen einzelner Orte bisweilen auf eine pauschale »Verödung und Versteppung« zugespitzt wurden und in deren Folge sich diverse Politiker bis hin zum Bundespräsidenten auf Informationsreisen an die »Demarkationslinie« begaben.⁶⁰

Die Tendenz zur Ausweitung der regionalen Strukturpolitik des Bundes in den folgenden Jahren legte erst recht einen Ausbau der Zonenrandförderung nahe. Außerdem schuf gerade die Festschreibung der Gemeinschaftsaufgabe als grundsätzlich einzige regionalpolitische Bundesländer-Förderung den Bedarf an einer gesetzlichen Grundlage für das bislang auf dem Verwaltungsweg geregelte Fördersystem. Die Einbindung auch der regionalen Strukturpolitik in korporatistische Traditionen zeigte sich beispielhaft daran, dass der erste Entwurf eines solchen Gesetzes von Vertretern einer Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern des Zonenrandgebiets erarbeitet und im April 1969 von Vertretern der Zonenrandländer als »dankenswerter Beginn, aber nicht unbedingt eine Grundlage für die weitere Beratung« akzeptiert wurde – Unternehmen und Landesregierungen einte die Furcht vor einer »Egalisierung der Förderungspräferenzen«.⁶¹

Die Bundesregierung suchte solche Ängste bereits anlässlich der Diskussion über die Gemeinschaftsaufgabe im Bundesrat mit der Versicherung zu beruhigen, dass die Förderung des Zonenrandgebiets »als gesamtdeutsche Aufgabe von dem neuen Instrument der Gemeinschaftsaufgabe unberührt« bleiben werde. Bei der Konkretisierung dieser Selbstverpflichtung zeigten sich jedoch erhebliche Interessenunterschiede. Die Gewerbliche Wirtschaft vor Ort hoffte auf die Wahrung und Ausweitung von steuerlichen Begünstigungen, die Kommunen wollten eine gesetzliche Festschreibung besonderer Infrastrukturleistungen. Die betroffenen Landesregierungen waren in beiden Punkten zurückhaltend, weil sie den Protest anderer Länder fürchteten und verfassungsrechtliche Bedenken gegen die gesetzlich zementierte Einschaltung des Bundes in ihre originäre Aufgabenstellung im Infrastrukturbereich hegten. Vor allem aber bestand nach wie vor der politische Anspruch, sämtliche

60 Mende, Memorandum über die Lage im Zonenrandgebiet, o. D. (Anlage zur Kabinetsache vom 1.9.1964), BAK, B 136/7501; I A 2, Förderung des Zonenrandgebietes, o. D. (mit Schreiben Giel an Chef des Bundeskanzleramts, 18.9.1964, ebd. (Zitat)).

61 Vermerk Teyssen/Mehrländer, 30. 4.1969, BAK, B 102/81793 (erstes Zitat); Vermerk Mehrländer, 10.4.1969, ebd. (zweites Zitat).

Bewohner des Grenzstreifens für die Einschnitte der deutschen Teilung in tradierte soziale, wirtschaftliche und politische Zusammenhänge zu kompensieren und ihre Abwanderung zu verhindern. Daraus ergab sich die nur auf den ersten Blick widersinnige Forderung einer gegebenenfalls doppelten Unterstützung tatsächlich strukturschwacher Gebiete sowohl aus der Zonenrandförderung als auch aus der Gemeinschaftsaufgabe.⁶²

Bereits das Investitionszulagengesetz vom August 1969 demonstrierte die politische Anerkennung eines fortgesetzten Sonderstatus, indem es Unternehmen im Zonenrandgebiet erweiterte Möglichkeiten eröffnete, eine steuerfreie Prämie auf bestimmte Investitionen zu erhalten, die von den Finanzämtern gewährt und aus dem Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen finanziert wurde. Die generelle Festschreibung regionaler Förderprioritäten und Subventionsgefälle wurde bald darauf im Gesetz zur Förderung des Zonenrandgebietes vollzogen. Nachdem der Bundesfinanzhof im Juli 1970 festgestellt hatte, dass die Sonderabschreibungsmöglichkeiten im Zonenrandgebiet einer gesetzlichen Regelung bedurften, legte die Unionsfraktion im Mai 1971 einen Entwurf vor, der in einer interfraktionellen »Arbeitsgruppe Zonenrandförderung« mit dem Regierungsentwurf und erneut mit den Ländern, teils auch mit den Spitzenverbänden der Wirtschaft abgestimmt wurde.⁶³

Im August 1971 schrieb das Gesetz schließlich fest, dass die Kommunen mit überwiegendem Gebietsanteil innerhalb des 40 Kilometer breiten Streifens westlich der innerdeutschen Grenze weiterhin vorrangig von Bundesausgaben für die Verkehrserschließung, den Wohnungsbau sowie den Bau von Schulen, sozialen und kulturellen Einrichtungen profitierten. Die Gewerbliche Wirtschaft wurde durch vorzeitige Sonderabschreibungen auf Investitionen zusätzlich begünstigt. In das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe wurde zugleich die Ergänzung eingefügt, dass das Zonenrandgebiet bei der Förderung »bevorzugt zu berücksichtigen« war. In der Summe mussten die betroffenen Kommunen nicht fürchten, aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die Unterstützung zu verlieren, wie es im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe ansonsten mög-

- 62 I C 1, Sprechzettel für Schiller, 6.2.1969, BAK, B 102/59824 (Zitat); Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr an das BMWi, den Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen und die Wirtschaftsministerien der Zonenrandländer, 18.11.1969, BAK, B 102/81691 (Bayern war zu dieser Zeit federführend für den Arbeitskreis der Zonenrandländer); Vermerk Mehrländer, 23.2.1970, ebd.
- 63 Gesetz über die Gewährung von Investitionszulagen im Zonenrandgebiet und in anderen förderungsbedürftigen Gebieten sowie für Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen (Investitionszulagengesetz), 18.8.1969, BGBl. 1969/I, S. 1212 ff.; Deutscher Bundestag, Stenographisches Protokoll der 128. Sitzung, 17.6.1971, S. 7423.

AUFBRÜCHE

lich war.⁶⁴ Im kurz darauf verabschiedeten ersten Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« wurde der besondere Subventionsstatus daran erkennbar, dass – zusätzlich zu Investitionszulagen auf der Grundlage des Gesetzes von 1969 – prozentual höhere Investitionszuschüsse für die Errichtung neuer oder die beschäftigungswirksame Erweiterung bestehender Gewerbebetriebe beantragt werden konnten als in den anderen Förderschwerpunkten. Die Bezuschussung kommunaler Infrastrukturprojekte konnte ebenfalls großzügiger gehandhabt werden.⁶⁵

Sonderregelungen blieben auch für West-Berlin erhalten. Bei aller Kritik an der wirtschaftlichen Ineffizienz der Förderinstrumente herrschte doch politischer Konsens, dass die eingemauerte Stadt zu Recht besondere Vergünstigungen beanspruchte. Nach dem Mauerbau war das Spektrum der Fördermaßnahmen durch steuerliche Investitionsanreize und eine steuerfreie Lohnzulage (»Zitterprämie«) massiv ausgebaut worden, um trotz des politisch-militärischen Bedrohungsszenarios qualifizierte Arbeitskräfte zu halten und ein produktivitätsgtriebenes Wirtschaftswachstum zu stimulieren. Konstruktionsfehler des Berlinhilfegesetzes, das 1964 die diversen Subventionen zusammenfasste, führten aber eher zu Mitnahmeeffekten und zu Fehlinvestitionen in anschließend leerstehende Geschäftsgebäude sowie in die letzten Fertigungsschritte relativ einfacher Erzeugnisse mit geringen Wertschöpfungseffekten. Parallel dazu stieg der Bundeszuschuss zum West-Berliner Landeshaushalt rasch an. Schiller warnte bereits 1963, noch als Berliner Wirtschaftssenator, vor der Ausbreitung einer »Subventionsmentalität«. Das Auslaufen einiger zeitlich befristeter Maßnahmen war für den West-Berliner Senat nichtsdestoweniger Anlass, einen weiteren Ausbau der Subventionspalette zu fordern. Zur Begründung wurde nicht zuletzt angeführt, dass die zunehmenden regionalen Fördermaßnahmen des Bundes den bisherigen »Vorsprung« in der Subventionierung zu Unrecht verkleinerten. Grundsätzlich stieß das in Bonn auf Zustimmung. Die Neufassung des Instru-

64 Eckert, Borderland Aid, S. 118 f.; dies., West Germany, S. 61-64; Zimmermann/Postlep, Strukturpolitik, S. 866 ff., 871; Gesetz zur Förderung des Zonenrandgebiets (Zonenrandförderungsgesetz), 5.8.1971, BGBl. 1971/I, S. 1237-1240.

65 Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« für den Zeitraum 1972 bis 1975, 14.7.1971, BT-Drs. VII/2451, S. 10, 95. Als »angemessene« Beschäftigungswirkung galt die Neuschaffung von 50 Arbeitsplätzen »oder eine Erhöhung um mindestens 20 % der im Durchschnitt der letzten zwei Jahre bestehenden«. Die regionale Differenzierung der Investitionszuschüsse betrug maximal 15, 10 oder 5 %. Zum Instrumentarium der Zonenrandförderung vgl. im Einzelnen Nuppnau, Wirkungen, S. 31-86; Offer, Zonenrandgebiet, S. 30-81.

mentariums im 1970 verabschiedeten Berlinförderungsgesetz orientierte schließlich zwar stärker auf eine Unterstützung der innerhalb Berlins erbrachten Wertschöpfung, konnte die Misere aber nicht grundlegend beheben.⁶⁶

Neben die ebenso weitgreifenden wie unpräzisen Formulierungen in den 1968 verabschiedeten »Grundsätzen der regionalen Wirtschaftspolitik« war damit bis 1971 ein rechtlicher Rahmen getreten, der wie in der sektoralen Strukturpolitik bei allen Kontinuitäten doch einen insgesamt neuartigen Gestaltungsanspruch demonstrierte. Trotz aller Anstrengungen der Systematisierung und Verregelung war die strukturpolitische Praxis dadurch aber bei weitem nicht determiniert, weil alle Handlungsträger über erhebliche Auslegungsspielräume verfügten. Das galt neben Bundes- und Landesregierungen auch für die Kommunen als eigenständige Träger der Gewerbeförderung, die das BMWi in die neuen Grundsatzregelungen einzubinden suchte. Im Januar 1969 erteilte der Konjunkturrat für die öffentliche Hand, in dem alle drei Regierungsebenen repräsentiert waren, Schiller die Zustimmung zu »Grundsätzen für die Abstimmung der Förderungsmaßnahmen des Bundes, der Länder und Gemeinden in der regionalen und sektoralen Strukturpolitik«. Dieses auch als »Kodex des strukturpolitischen Wohlverhaltens« apostrophierte Papier sollte insbesondere dafür sorgen, dass die Bundesausbaugebiete über die unmittelbar aus Bonn beeinflusste Subventionierung hinaus besondere Priorität genossen. Festgeschrieben war jedoch nur, dass Bund und Länder sich gegenseitig mit Informationen über die entsprechenden Maßnahmen versorgten. In Bonn war man sich darüber im Klaren, dass vor allem die Spielräume der Kommunen bei der Bereitstellung und Erschließung von Gewerbevlächen mangels Aufsichtsrechten der Länder kaum eingeschränkt werden konnten, diese Förderebene also nicht auf die zwischen Bund und Ländern festgelegten Regionen zu beschränken war.⁶⁷

Ein gewisser programmatischer Aufbruch war außerdem in der Förderung kleiner und mittelgroßer Unternehmen (KMU) zu beobachten. Über die Neuformulierung der Mittelstandspolitik war im BMWi ebenfalls seit Längerem, aber ohne sonderlich engen Zusammenhang mit der

66 Vgl. Ahrens, Gewohnheiten, S. 287-291; zu Schillers Politik in West-Berlin Kunze, Ära, und Scholz, Karl Schiller; Zitate: Schiller, Berliner Wirtschaftspolitik, S. 138; Giel (BMWi, I C 1) an Chef des Bundeskanzleramts, 20.3.1968, BAK, B 136/6547.

67 Grundsätze für die Abstimmung der Förderungsmaßnahmen des Bundes, der Länder und Gemeinden in der regionalen und sektoralen Strukturpolitik, o. D., Anlage zu: Der Bundesminister für Wirtschaft, Betr.: Regionale Wirtschaftspolitik, 30.5.1969, BT-Drs. V/4264; Geberth an Staatssekretär, 20.2.1969, BAK, B 136/7486 (Zitat); Protokoll der 19. Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses Bund/Länder am 20.12.1968, 10.1.1969, BAK, B 102/59358.

AUFBRÜCHE

sektoralen und regionalen Strukturpolitik nachgedacht worden. Auch hier wurde nun deutlich, dass überkommene Vorstellungen, in diesem Fall das hausbackene und ideologisch aufgeladene Image des Mittelstands, zeittypischen Systematisierungs- und womöglich Lenkungsambitionen wichen. Neben wettbewerbspolitischen Erwägungen kreiste die Diskussion wesentlich um sinnvolle Betriebsgrößenstrukturen. Ein umfangreicher, im Informationsgehalt sehr heterogener Bericht der Bundesregierung über die wirtschaftliche Lage und die Förderung von KMU in verschiedenen Wirtschaftsbereichen demonstrierte Ende 1968 ein zunehmendes Interesse an systematisch aufbereiteten Informationen. Finanziell unterstützt wurden insbesondere Betriebsberatung, Fortbildung und Gemeinschaftsforschung, also Hilfen zur Anpassung an Marktänderungen; ein weiteres zentrales Instrument waren seit jeher Finanzierungshilfen durch Kredite und Bürgschaften. Der Bericht stellte nüchtern fest, in den letzten Jahren seien »die bewährten Maßnahmen [...] mit zum Teil erheblich erhöhten Mitteln fortgesetzt« worden, und benannte als künftige Schwerpunkte vor allem Forschung, Informationsverbreitung und zwischenbetriebliche Zusammenarbeit, mithin mehr vom Gleichen.⁶⁸

Zugleich blieb aber eine Mittelstandspolitik als »betriebsgrößenorientierte Strukturpolitik« in der Diskussion. Ihre Notwendigkeit wurde etwa der FDP entgegengehalten, die noch im Juli 1969 im Bundestag anstelle spezieller Subventionen nur »eine wettbewerbsneutrale Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, die sich nicht zuungunsten der mittelständischen Wirtschaft auswirkt«, verlangte. Die programmatische Einordnung in die allgemeine Strukturpolitik, wie sie insbesondere Schiller in der Debatte herausstellte, hielt sich hingegen weiterhin in Grenzen. Im Zentrum der im Dezember 1970 vorgelegten »Grundsätze einer Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen«, die sich von denjenigen der sektoralen und regionalen Strukturpolitik durch ein »Aktionsprogramm zur Leistungssteigerung« inklusive konkreter Zahlenangaben unterschieden, standen verbesserte Finanzierungsmöglichkeiten sowie die Unterstützung von Rationalisierung und Innovationstätigkeit. Gezielte Eingriffe in die Betriebsgrößenstruktur der verschiedenen Branchen gehörten hingegen nicht zur Agenda.⁶⁹ Mit der Sorge um einige

68 Bericht zur Lage und Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen in ausgewählten Wirtschaftsbereichen und zur Förderung dieser Unternehmen durch die Bundesregierung, Oktober 1968, 16.12.1978, BT-Drs. V/3678, Zitat S. 8. Zur vorangehenden Diskussion vgl. Ritschl, Marktwirtschaft, S. 349-354, 365f.

69 Deutscher Bundestag, 247. Sitzung, 3.7.1969, S. 13791-13825, hier S. 13792, 13801; Grundsätze einer Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen, 29.12.1970, BT-Drs. VI/1666, Zitat S. 7; vgl. Ritschl, Marktwirtschaft, S. 367.

wenige Branchen, die die sektorale Strukturpolitik und auch die Subventionsberichte der Bundesregierung kennzeichnete, war die Perzeption der Probleme von KMU jedenfalls nicht vergleichbar.

Nichtsdestoweniger waren auch auf diesem Feld zusätzliche Staatsausgaben abzusehen. Dass das neue Engagement in der Strukturpolitik mehr Geld kosten würde, demonstrierte ebenso der im Juli 1969 vorgelegte erste Strukturerbericht der Bundesregierung, der den ersten Versuch darstellte, die praktische Konsequenzen der »Grundsätze« in den nächsten Jahren zu skizzieren. Recht konkret erörtert wurden neben den verschiedenen Regionalprogrammen die für die nächsten Jahre geplanten Maßnahmen in den »zukunftsweisenden Produktionszweigen« Luft- und Raumfahrt, EDV und Kernenergie sowie zur »Anpassung problematischer Wirtschaftszweige«, nämlich für den Steinkohlenbergbau, die Werften und – eine sonst nur am Rande thematisierte Branche – die unter dem Fehlen einer eigenen Rohstoffbasis leidende Mineralölwirtschaft. Implizit wurde dadurch ein weiteres Mal deutlich, dass Strukturpolitik im Wesentlichen Industriepolitik meinte, wiewohl in den Regionalprogrammen flankiert durch Ausbau der Infrastruktur und des Tourismus. Als »vordringliche Aufgabe« herausgestellt blieb die Entwicklung eines »strukturpolitischen Gesamtkonzepts«, das Schiller bereits in der Bundestagsdebatte über das Konjunkturprogramm 1967 angekündigt hatte.⁷⁰

Der erste Strukturerbericht war zwar deutlich konkreter als die verschiedenen Grundsatzpapiere der Strukturpolitik, blieb jedoch trotzdem ein programmatisches Papier. Es war daher wenig überraschend, dass grundsätzliche Probleme oder gar Widersprüche der Strukturpolitik hier bestenfalls indirekt, eben in Gestalt der regelmäßig beschworenen marktwirtschaftlichen Prinzipien, auftauchten. BMWi-intern bestand hingegen durchaus ein Bewusstsein dafür, dass zunehmende strukturpolitische Aktivitäten neue Zielkonflikte hervorrufen konnten, so in der gleichzeitigen Förderung der Kohleverstromung und der Kernenergie oder in der schleichen Verwandlung von Anpassungshilfen in Erhaltungssubventionen, die ebenfalls bei der Steinkohle drohte. Die Ausweitung des strukturpolitischen Instrumentariums barg weiterhin die Gefahr einer ungeregelten Kumulation von Leistungen aus verschiedenen Subventionstöpfen. Hinzu kam, dass die Subventionierung von Unternehmen möglicherweise unbeabsichtigt zugleich die Vermögensbildung ihrer Eigentümer förderte,

⁷⁰ Deutscher Bundestag, 120. Sitzung, 8.9.1967, S. 6082, 6087 f.; Strukturerbericht 1969 der Bundesregierung, 4.7.1969, BT-Drs. V/4564, Zitate S. 10, 14; Ritschl, Marktwirtschaft, S. 364 f.

AUFBRÜCHE

mithin jene soziale Ungleichheit verstärkte, deren Abbau ein zentrales Moment sozialdemokratischer Machtansprüche war.⁷¹

Die politische Relevanz dieses letzteren Faktors, der bislang in der Debatte keine Rolle gespielt hatte, mochte sich in Grenzen halten. Er zeigte jedoch deutlich die Tendenz der Strukturpolitik, in angrenzende Politikfelder auszugreifen bzw. die Schwierigkeiten, ihren eigentlichen Gegenstand klar zu benennen. Der im Mai 1970 vorgelegte, umfangreichere und deutlich substanzeller mit Daten unterstützte zweite Strukturergebnisbericht der Bundesregierung war nichtsdestoweniger erst recht ein Erfolgsbericht, in dem von übertroffenen Planzielen bei der Schaffung von Arbeitsplätzen die Rede war, die jedenfalls »in Angriff genommen oder vorgesehen« sei, von der Versechsfachung der über die regionale Strukturpolitik geförderten Investitionen zwischen 1967 und 1969 oder von einer »Gesundung und Umstrukturierung der Steinkohlenbergbaugebiete«, die »weit fortgeschritten« sei. Zur Bewertung der Ausgaben wurde nach keynesianischem Muster mit Multiplikator- und Sekundäreffekten argumentiert. Deutlich wurde hier nicht zuletzt die Neigung, den Erfolg von Subventionen und allgemein von strukturpolitischen Programmen an den ausgegebenen Beträgen oder an voraussichtlich neu entstehenden Arbeitsplätzen zu messen, deren Dauerhaftigkeit stillschweigend unterstellt wurde, die Kosten dabei jedoch letztlich nur als positiven Ausweis staatlicher Leistungen darzustellen.⁷²

Die umfangreiche Bundestagsdebatte über den Bericht zeigte einerseits erneut, dass über den Bedarf an einer zeitgemäßem Strukturpolitik grundsätzlich ein parteiübergreifender Konsens herrschte; der CDU-Mittelstandspolitiker Heinrich Gewandt begrüßte diese Form der Wachstumsförderung ausdrücklich gegenüber der ansonsten angeblich überbetonten Konjunkturpolitik. Andererseits wies Gewandt zu Recht darauf hin, dass es sich auch bei dem zweiten Bericht zu weiten Teilen um eine Auflistung bereits seit Längerem laufender Maßnahmen handelte, die noch lange kein »geschlossenes Konzept« inklusive eines daraus abgeleiteten konkreten Aufgabenkatalogs spiegelten, und dass es an Maßstäben der ökonomischen Effizienzanalyse ebenso haperte wie an Instrumenten der Erfolgskontrolle. BMWi-Staatssekretär Klaus-Dieter Arndt sprach denn auch offen vom »Experiment Strukturpolitik«, das noch »in vollem Gange« sei. In der Hauptsache kreiste die Debatte um die regionale Strukturpolitik, in deren Zusammenhang dann auch Branchenfragen angesprochen wurden. Da die Abgeordneten stets zugleich

⁷¹ Vermerk Berwinkel, 11.11.1969, BAK, B 102/92307.

⁷² Strukturbericht 1970 der Bundesregierung, 8.5.1970, BT-Drs. VI/761, Zitate S. 6.

als Vertreter ihrer Wahlkreise sprachen, war das nicht verwunderlich. Es zeigte überdies, dass Politik hier konkreter fassbar wurde und Industriepolitik dementsprechend kaum verhandelbar war, ohne solche regionalen Fragen mitzubedenken.⁷³

Die beiden Strukturberichte der Bundesregierung bündelten (oder wiederholten) die Ergebnisse einer intensiven Diskussion von strukturpolitischen Grundsatzfragen seit Mitte der 1960er Jahre; sie dokumentierten zugleich, dass diese Diskussion keineswegs abgeschlossen war. Die Strukturpolitik der späten 1960er Jahre führte ältere Ansätze fort, sollte aber gleichzeitig Ausdruck eines neuen, systematischen Herangehens an regionale und sektorale Wachstumsprobleme sein. Sie verlieh dem Optimismus bezüglich einer Beherrschbarkeit dieser Probleme Ausdruck und sollte in naher Zukunft auf einem umfassenden programmatischen Konzept fußen. Ob sich die Förderpraxis solchen Großentwürfen unterwerfen ließ, blieb abzuwarten. Als Resultat jedenfalls konstatierte bereits der zweite Bericht eine »beachtliche Ausweitung der Förderungsmöglichkeiten«.⁷⁴ In der zunehmenden Systematik und Konkretheit waren zugleich deutliche Parallelen zum Ausbau der Subventionsberichterstattung erkennbar, die solche Ausgaben gerade unter Kontrolle halten sollte.

Subventionswissen: Die Entstehung einer elaborierten Subventionsberichterstattung

Die neuen strukturpolitischen Ansprüche der 1960er Jahre schufen tendenziell und, wie der Ausbau der Regionalförderung und die Hilfsleistungen für den Steinkohlenbergbau belegten, auch konkret neue Subventionsbaustellen. Schillers Hinweis auf einen Revisionsbedarf bei den seit Langem etablierten Sonderförderungen für das Zonenrandgebiet und West-Berlin demonstrierte beiläufig das anhaltende Interesse an Kontrolle und Abbau von Subventionen. Zugleich zeigten sich in der Fortentwicklung der Subventionsberichterstattung deutliche Parallelen zur grundsätzlichen Beschäftigung mit der Strukturpolitik. Die angestrebte Durchforstung der seit den Nachkriegsjahren gewachsenen Subventionslandschaft setzte eine Informationsgrundlage voraus, die über die bisherigen Aufstellungen des Finanzministeriums hinausreichte. Deutlich wurde das etwa an einer Studie des Deutschen Instituts für

73 Deutscher Bundestag, 52. Sitzung, 26.5.1970, S. 2587-2618, Zitate S. 2587, 2589.

74 Strukturbericht 1970 der Bundesregierung, 8.5.1970, BT-Drs. VI/761, S. 14.

AUFBRÜCHE

Wirtschaftsforschung, die dessen Abteilungsleiter für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung Klaus-Dieter Arndt, der spätere Staatssekretär im BMWi, im Januar 1964 dem Finanzministerium übergab. Der Ertrag hielt sich in engen Grenzen – mehr als eine Zusammenstellung der Subventionen, die sich an der Systematik des Ministeriums orientierte, sowie Referate einiger politischer Positionen zum Thema und den Verweis auf statistische Abgrenzungsprobleme erbrachte die Studie nicht, von konkreten politischen Handlungsvorschlägen ganz zu schweigen.⁷⁵

Dass die zuständigen BMF-Beamten auf eine Veröffentlichung der DIW-Studie keinerlei Wert legten, belegte erneut die zögerliche Haltung im Ministerium gegenüber einer aufwendigen Systematisierung des Wissens über Subventionen.⁷⁶ Es bedurfte eines fraktionsübergreifenden Entschließungsantrags des Bundestags im Mai 1966, um die Informationsbasis zu erweitern. Die Bundesregierung wurde darin aufgefordert, alljährlich im September als Grundlage der parlamentarischen Haushaltsberatungen »einen gesonderten Bericht über die sichtbaren und unsichtbaren Finanzhilfen des Bundes vorzulegen«, der diese Ausgaben im Einzelnen und ihre Veränderung gegenüber dem Vorjahr auflisten und zugleich Aussagen über Möglichkeiten und konkrete Absichten des Subventionsabbaus bieten sollte.⁷⁷

Der Bericht, den Finanzminister Dahlgrün im September 1966 als Bundestagsdrucksache vorlegte, unterschied sich von den bisherigen Auflistungen im jährlichen Finanzbericht der Bundesregierung im Wesentlichen durch die Angabe aller Veränderungen gegenüber dem Vorjahr. Der knappe Begleittext erläuterte lediglich einzelne Posten.⁷⁸ Ein gewisser, haushaltspolitisch motivierter Trend zu einer detaillierteren Berichterstattung war also bereits erkennbar. Diese erhielt aber unter der Großen Koalition einen nachhaltigen Schub und wurde mit der

⁷⁵ Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, o. D. (1963); mit Schreiben Arndt an Hoppe, 7.1.1964, BAK, B 126/30433.

⁷⁶ Hoppe (Vw/1) an Arndt, 11.6.1964, BAK, B 126/30433; Fp/1 an Vw/1, 5.6.1964, ebd. Arndt plante nach einer ergänzenden Datensammlung über die Subventionen der Länder eine Publikation, tatsächlich wurde die Studie in dieser Form gar nicht veröffentlicht. Die Ergebnisse dürften jedoch in die erste, 1970 publizierte systematische Langzeitanalyse des DIW eingeflossen sein: Zavlaris, Subventionen; als Zusammenfassung bereits: Die Subventionen des Bundes und der Länder, in: DIW-Wochenbericht 37/1968, S. 223-226.

⁷⁷ Deutscher Bundestag, 45. Sitzung, 27.5.1966, S. 2223. Vgl. Jákli, Marshallplan, S. 168-171; Hansmeyer, Bemerkungen, S. 104.

⁷⁸ Der Bundesminister der Finanzen, Bericht über die Entwicklung der sichtbaren und unsichtbaren Finanzhilfen des Bundes, 20.9.1966, BT-Drs. V/931. Vgl. Jákli, Marshallplan, S. 170.

wirtschaftspolitischen Neupositionierung verknüpft, indem Paragraph 12 des Stabilitätsgesetzes die Bundesregierung verpflichtete, alle zwei Jahre zusammen mit dem Entwurf des Bundeshaushaltsplans einen eigenständigen Bericht über die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen vorzulegen.⁷⁹

Kurz vor Jahresende 1967 demonstrierte der erste auf dieser Grundlage vorgelegte Bericht, dass hier nur vordergründig die seit Längerem eingespielte Subventionsstatistik der Finanzberichte fortgesetzt wurde. Neu war zunächst eine wesentlich differenziertere Darstellung mit knappen Begründungen jeder einzelnen Subvention. Die 101 Finanzhilfen des Bundes (zuzüglich 20 Posten aus dem ERP-Wirtschaftsplan) und die 138 Steuervergünstigungen wurden mit dem voraussichtlichen Umfang im soeben abgelaufenen und im kommenden Haushaltsjahr sowie den Ist-Werten des Jahres 1966 aufgelistet (in den weiteren Berichten wurde dieser Vorlauf jeweils auf die vorangegangenen zwei Jahre ausgedehnt). Neben der jeweiligen Rechtsgrundlage der Subvention, dem Zeitpunkt ihrer Einführung und einer eventuellen Befristung wurden sehr knapp ihre ursprüngliche Begründung, »Überlegungen zum Abbau« und die absehbare weitere Entwicklung des Volumens angesprochen.⁸⁰

Diese Form der Auflistung wurde in den folgenden Berichten stets beibehalten und in unterschiedlichem Umfang ergänzt um einführende Texte, die den eigentlichen Bericht darstellten, sowie um weitere Daten etwa zu den Subventionen der Länder oder an bestimmte Branchen; auch die Anzahl der Positionen bewegte sich später in ähnlichen Größenordnungen. Unter den Finanzhilfen waren neben Zahlungen an »Betriebe oder Wirtschaftszweige« auch staatliche Leistungen verzeichnet, die der dritte Subventionsbericht präziser auf die Zwecksetzung eingrenzte, »in wichtigen Bereichen des volkswirtschaftlichen Marktprozesses für private Haushalte bestimmte Güter und Leistungen« – faktisch war das Wohnungswesen gemeint – »zu verbilligen und die Spartätigkeit anzuregen«. Ausgeklammert blieben damit allgemeine Sozialleistungen sowie Staatsausgaben für wissenschaftliche, kulturelle oder militärische Zwecke. Steuervergünstigungen blieben zunächst definiert als »spezielle Ausnahmeregelungen von der allgemeinen Steuernorm, die für die öffentliche Hand zu einer Einnahmeminderung führen«. Erst der sechste Subventionsbericht vollzog eine definitorische Angleichung analog zu der zweckorientierten Eingrenzung der Finanzhilfen. In der Konsequenz wurden Sonderregelungen, die, wie der einkommensteuerliche Arbeit-

79 Stabilitätsgesetz, § 12, BGBl. 1967/I, S. 583; Jákli, Marshallplan, S. 172 ff.

80 Erster Subventionsbericht, 21.12.1967, BT-Drs. V/2423.

AUFBRÜCHE

nehmerfreibetrag, einen Großteil der Steuerpflichtigen begünstigten, nicht mehr als Subventionen eingestuft. Dadurch entfielen schlagartig etwa 30 Prozent des bis dahin ausgewiesenen Umfangs der Steuervergünstigungen, die nur noch nachrichtlich mitgeteilt wurden.⁸¹

Über die bloße Auflistung hinaus verlangte das Stabilitätsgesetz eine Kategorisierung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen danach, ob sie der bloßen Erhaltung von Betrieben oder Branchen, ihrer Anpassung an »neue Bedingungen« oder »der Förderung des Produktivitätsfortschritts und des Wachstums« dienen sollten. Dass eine genaue statistische Abgrenzung zwischen diesen Kategorien kaum möglich war, wurde selbst in den Berichten offen zugegeben. Anpassungshilfen ließen sich umschreiben als »Hilfen, die unter Bedingungen gewährt werden, die auf eine Veränderung bestehender Strukturen von Betrieben oder Wirtschaftszweigen hinwirken« und dadurch grundsätzlich den Strukturwandel fördern sollten; faktisch handelte es sich dabei um Erleichterungen für Investitionen oder auch um Beiträge zur Stilllegung von Kapazitäten. Produktivitäts- oder Wachstumshilfen fielen zwar grundsätzlich auch in diese Kategorie, sollten aber eingegrenzt werden auf die Förderung gesamtwirtschaftlich relevanter neuer Technologien sowie allgemein der betrieblichen Forschung und Entwicklung.⁸²

Die neue Subventionsberichterstattung zielte also über eine Rechenschaftslegung hinaus darauf ab, potenzielle Struktureffekte sichtbar zu machen und womöglich zu kontrollieren. Sie bewegte sich mit dem Anspruch auf die Bereitstellung und politische Nutzung aussagekräftiger Daten deutlich im Kontext jenes Steuerungsoptimismus, der die Wirtschaftspolitik dieser Jahre insgesamt prägte, und sie hatte unmittelbare Bezüge zur parallel entstandenen strukturpolitischen Programmatik. An erster Stelle der knappen einleitenden Darlegung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Aufgaben von Subventionen fand sich die Strukturpolitik mit ihrer zunehmenden Bedeutung für das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Die Betonung des Ausnahmecharakters finanzieller Staatshilfen entsprach ebenso den kurz darauf bekanntgegebenen strukturpolitischen Grundsätzen wie der Hinweis auf die grundsätzliche Eigen-

81 Albrecht, Subventionen, S. 14 ff.; Dritter Subventionsbericht, 23.12.1971, BT-Drs. VI/2994, S. 5 (Zitate); Sechster Subventionsbericht, 17.11.1977, BT-Drs. 8/1195, S. 5.

82 Erster Subventionsbericht, 21.12.1967, BT-Drs. V/2423, S. II.; Zweiter Subventionsbericht, 16.2.1970, BT-Drs. VI/391, S. 3; zur Problematik insb. Albrecht/Thormählen, Subventionen, S. 32-36. Die ersten beiden Kategorien lassen sich auf Überlegungen Wilhelm Röpkes in den 1920er Jahren zurückführen; vgl. Starbatty, Beziehungen, S. 25 f. Eine pointierte Kritik der Unschärfe, ja der »Unbrauchbarkeit« der Klassifizierung bietet Hansmeyer, Bemerkungen, S. 106 ff., III (Zitat).

verantwortung der Unternehmen. Als »neue Produktionsrichtungen«, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken sei, wurden die Luft- und Raumfahrt, die Elektronik und die »Atomnutzung« genannt. Weitere explizit erwähnte Branchen waren die Landwirtschaft, wo die staatlichen Hilfen durchaus auch zu Rationalisierungs- und Modernisierungszwecken dienen sollten, und der Steinkohlenbergbau, wo lediglich auf eine Entschleunigung des unumgänglichen Kapazitätsabbaus hingewiesen wurde. Hinzu kamen kurze Ausführungen zur Vermögens-, Wohnungsbau- und Agrarmarktpolitik. Die Darlegung bot außerdem die Möglichkeit, sich gegen eine rein haushaltspolitische Betrachtung von Subventionen als unnötige Belastung der Steuerzahler zu verwahren, die in der öffentlichen Kritik an den Staatsausgaben zum Ausdruck kam.⁸³

Gleichzeitig sollten die Berichte aber als finanzpolitisches Hilfsmittel bei der Einhegung des Ausgabenwachstums fungieren. Der Optimismus hinsichtlich einer gezielten Einsetzbarkeit staatlicher Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen hinderte keineswegs an der Wahrnehmung der dadurch ausgelösten Marktverzerrungen. Darauf hatte im Februar 1967 bereits der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi hingewiesen, der durch die Zunahme der Subventionen gar »das marktwirtschaftliche System, auf dem die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik beruht«, gefährdet und die »unternehmerischen Freiheitsrechte« durch die Abwälzung von Risiken delegitimiert sah. So drastisch wurde das innerhalb des Ministeriums sicher nicht gesehen, obwohl die professorale Schelte durchaus öffentlichkeitswirksam wurde. Aber die umfangreichen Forderungen des Gutachtens nach Transparenz, genauerer Begründung und ökonomischer Folgenabschätzung fügten sich zweifellos in das prominenteste Ziel der Subventionsberichterstattung, »eine laufende Überprüfung der finanziellen Hilfen des Staates zu sichern«, um letztlich den Subventionsabbau voranzutreiben.⁸⁴

Nichtsdestoweniger war die Vorlage des ersten Subventionsberichts noch unmittelbar vor der Übergabe an das Parlament am 21. Dezember 1967 im Bundeskabinett umstritten, weil er keine Angaben zum vorgesehenen Abbau von Finanzhilfen enthielt, sondern höchstens ungenaue Vorschläge zu den einzelnen Positionen. Kanzler Kiesinger ließ sich schließlich von Finanzminister Strauß überzeugen, den Bericht trotzdem

83 Erster Subventionsbericht, 21.12.1967, BT-Drs. V/2423, S. IIIf.

84 Gutachten vom 28. Februar 1967. Thema: Subventionen in der Marktwirtschaft, in: Bundesministerium für Wirtschaft (Hg.), Der Wissenschaftliche Beirat, S. 495-504 (Zitat S. 496). Vgl. Risiko für alle, in: Der Spiegel, 24.4.1967, S. 57; Erster Subventionsbericht, S. II.

AUFBRÜCHE

zu veröffentlichen. Der *Spiegel* ließ es sich nicht nehmen, deshalb von einem »Dokument der Schwäche« und einer »Kapitulation« des eigentlich kürzungswilligen Finanzministers zu berichten, und konnte sich durch die Erhöhung der geplanten Bundessubventionen für 1968 um rund 3 Mrd. DM gegenüber dem Vorjahr bestätigt sehen – immerhin ein Zuwachs um mehr als 10 Prozent.⁸⁵

Allzu große Erwartungen an das neue Instrument herrschten auch im Bundestag nicht. In der Debatte über die Grundsätze der Strukturpolitik, die nur wenige Wochen nach seiner Vorlage stattfand, spielten der Subventionsbericht und allgemein die Subventionskontrolle eine erstaunlich geringe Rolle. Neben Schillers Verweisen auf die Vorgaben des Stabilitätsgesetzes und das grundsätzliche Ziel degressiver, subsidiärer Unterstützung des Strukturwandels blitzte das Thema nur in gelegentlichen Mahnungen auf. Erst in der Beratung über das Haushaltsgesetz im April 1968 hielt der SPD-Finanzpolitiker Hans Hermsdorf fest, dass schon aufgrund der knappen Zeit und der konjunkturellen Lage keine finanziellen Konsequenzen aus dem Bericht gezogen worden seien; überdies sei von den seitens einiger Parlamentarier ursprünglich erhofften »Konsequenzen in Milliardenhöhe« schon jetzt »nicht mehr die Rede«. Die SPD-Fraktion hatte aber immerhin inzwischen eine Kommission eingesetzt, die den Bericht daraufhin »durchforsten« sollte.⁸⁶

Im Oktober 1968 kündigte Strauß zudem die Bildung einer Kommission an, die sich im Rahmen einer Vereinfachung des Steuerrechts mit dem Abbau steuerlicher Vergünstigungen befassen sollte. Der Finanzminister warnte aber ebenfalls vor allzu optimistischen Erwartungen an einen Rückzug des Staates aus der Wirtschaftsförderung – zum einen »angesichts der durch Wissenschaft und Technik hervorgerufenen Änderungs- und Umstellungsprozesse«, zum anderen aufgrund der zahlreichen Legitimationsvarianten: »Und im allgemeinen gibt es erstens keine Subventionen bei denen, die sie beziehen, weil sie dafür eine andere Bezeichnung mit Rechtfertigung haben, zweitens haben nur andere Subventionen, drittens sind die eigenen Subventionen lebenswichtig, und viertens dienen sie der Zukunftssicherung«.⁸⁷

⁸⁵ Protokoll der 106. Kabinettsitzung, 13.12.1967, Kabinettprotokolle 1967, S. 583; Protokoll der 107. Kabinettsitzung, 20.12.1967, ebd., S. 604f.; Schwacher Herkules, in: Der Spiegel, 8.1.1968, S. 17.

⁸⁶ Deutscher Bundestag, 148. Sitzung, 19.1.1968, S. 7599-7625, 7638-7667, insb. S. 7612f., 7621-7625; Deutscher Bundestag, 168. Sitzung, 5.4.1968, S. 8928-8965, hier S. 8935.

⁸⁷ Deutscher Bundestag, 188. Sitzung, 16.10.1968, S. 10181.

Tatsächlich enthielt auch der zweite Subventionsbericht, der im Februar 1970 dem Bundestag vorgelegt wurde, keinen konkreten Abbauplan, sondern lediglich Verweise auf den angestrebten Abbau von Finanzhilfen im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung und auf die kommende Steuerreform. Vorsichtig wurde klargestellt, selbst bei vorübergehenden Anpassungshilfen lasse sich die Abschaffung »vielfach nicht zeitlich und zahlenmäßig im vorhinein festlegen, weil Dauer und Umfang ihrer Gewährung in starkem Maße von der im voraus nicht mit hinreichender Sicherheit abzuschätzenden wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt« würden. Eine außerdem angehängte »Abbauliste« mit Finanzhilfen, die 1970 auslaufen sollten oder im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung für die nächsten Jahren abgebaut werden konnten, fasste lediglich Informationen zusammen, die bereits an anderer Stelle im selben Bericht auftauchten, um öffentlich zu demonstrieren, dass es tatsächlich die Möglichkeit und den politischen Willen zum Subventionsabbau gab.⁸⁸ Es erstaunt angesichts dieser Unverbindlichkeit nicht unbedingt, dass der Bericht kurzfristig »kein nennenswertes Echo« fand, wie der Kölner Finanzwissenschaftler Karl-Heinrich Hansmeyer 1971 in einer ätzenden Kritik der mangelnden Aussagekraft – insbesondere hinsichtlich der ökonomischen Effekte der einzelnen Subventionen und der daraus resultierenden Grenzen als Kontrollinstrument – feststellte.⁸⁹

Das im September 1969 angetretene erste Kabinett Brandt setzte also die Politik der Großen Koalition in der Subventionsberichterstattung nahtlos fort. Im weiterhin von Schiller geführten Wirtschaftsministerium sah man sich aber zweifellos unter Handlungsdruck: Neben der »Entwicklung eines progressiven strukturpolitischen Gesamtkonzepts«, wie es auch der Strukturbericht 1969 ankündigte, stand für die neue sozial-liberale Koalition eine Durchmusterung der Subventionen »auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Strukturpolitik« auf der Tagesordnung – und ein Subventionsabbau, »um Raum zu schaffen für strukturpolitische Maßnahmen, die der Zukunftssicherung dienen.«⁹⁰ Der Zielkonflikt zwischen stabilisierenden und vermeintlich zukunftsweisenden Subventionen, der hier immerhin implizit zugegeben wurde, fand in den nächsten Jahren vordergründig eine Lösung: Ausgabenwachstum.

88 Zweiter Subventionsbericht, 16.2.1970, BT-Drs. VI/391, S. 4 (Zitat), 62–67; Pagel an Minister, 31.1.1970, BAK, B 136/7179; Albrecht an Chef des Bundeskanzleramts, 6.2.1970, ebd.; Protokoll der 16. Kabinettsitzung, 12.2.1970, Kabinettsprotokolle online.

89 Hansmeyer, Bemerkungen, S. 105.

90 Breckner (I C 2) an Referat IA 1, 24.9.1969, B 102/92306.

AUFBRÜCHE

Im Folgenden soll diese Entwicklung für die späten 1960er und frühen 1970er Jahre im Kontext der strukturpolitischen Praxis skizziert werden.

2.2 Strukturpolitik und Ausgabenwachstum in Branchen und Regionen

Dass es keiner umfassenden strukturpolitischen Konzepte bedurfte, um die Subventionen ansteigen zu lassen, hatte sich bereits in den 1950er Jahren gezeigt. Ein neuerlicher deutlicher Anstieg zwischen 1966 und 1968 bestätigte implizit die Motivation Otto Schlechts, die Grundsatzpapiere gerade auch zur Abwehr ausufernder Subventionsforderungen zu erarbeiten, auch wenn sie keine kurzfristige Wirkung entfalten mochten. Betrachtet man die Entwicklung der Subventionen des Bundes bis zum Ende der sozial-liberalen Koalition im Überblick, so zeigt sich zunächst einmal, dass einer langfristigen, nur punktuell unterbrochenen Zunahme der absoluten Zahlen – auf die in der subventionskritischen Debatte immer wieder verwiesen wurde – spätestens Mitte der 1970er Jahre eine allmählich und nahezu stetig nachlassende Bedeutung für die Staatsausgaben und -einnahmen gegenüberstand (Tab 2.2).

Nach einem vorübergehenden Rückgang nahmen die Finanzhilfen des Bundes seit 1970 in absoluten Zahlen zwar erneut massiv zu und erreichten 1974 den zweistelligen Milliardenbereich. Ihr Anteil an den Staatsausgaben ging laut den Subventionsberichten jedoch schon seit Anfang der 1970er Jahre deutlich und mit langfristiger Tendenz zurück. Aus dieser Betrachtung bleiben allerdings, wie in der Einleitung bereits skizziert, die erheblich zunehmenden Ausgaben für die landwirtschaftliche Marktordnung ausgeblendet, die über den EG-Haushalt flossen. In den Ländern sank im Gefolge der neuen regionalpolitischen Arbeitsteilung mit dem Bund der Anteil der Finanzhilfen an den Gesamtausgaben sogar schon seit den späten 1960er Jahren.⁹¹ Bei den Steuervergünstigungen, die hier nach der oben erwähnten Abgrenzung seit dem sechsten Subventionsbericht dargestellt sind, zeigt sich eine etwas andere Entwicklung; hier verlangsamte sich der absolute Anstieg etwas früher, die Relation zu den Steuereinnahmen sank seit 1973/74.

⁹¹ Jákli, Marshallplan, S. 312 f. Der Anteil der Finanzhilfen an den Gesamtausgaben der Länder sank demzufolge von 9,8 % (1966) auf 5,5 % (1976).

STRUKTURPOLITIK UND AUSGABENWACHSTUM

Tab. 2.2: Finanzhilfen des Bundes (Mio. DM und in % der Gesamtausgaben des Bundes), Steuervergünstigungen insgesamt (Mio. DM und in % der gesamten Steuereinnahmen) 1967-1982⁹²

	Finanzhilfen	Ausgaben des Bundeshaushalts	%	Steuervergünstigungen	Steuereinnahmen gesamt	%
1966	6.818	66.874	10,2	6.790	112.451	6,0
1967	7.097	74.642	9,5	8.072	114.631	7,0
1968	8.897	75.765	11,7	9.724	121.809	8,0
1969	6.184	82.256	7,5	11.323	145.288	7,8
1970	8.158	87.982	9,3	13.725	154.137	8,9
1971	9.011	98.472	9,2	16.995	172.409	9,8
1972	8.994	111.086	8,1	19.149	197.003	9,7
1973	9.805	122.557	8,0	20.866	224.803	9,3
1974	11.013	134.035	8,2	22.306	239.581	9,3
1975	11.532	156.894	7,4	21.489	242.068	8,9
1976	12.212	162.514	7,5	22.576	268.076	8,4
1977	13.316	171.952	7,7	25.598	299.444	8,5
1978	12.668	189.508	6,7	26.552	319.101	8,3
1979	12.671	203.358	6,2	27.234	342.823	7,9
1980	13.461	215.710	6,2	29.014	364.991	7,9
1981	13.606	232.995	5,8	29.645	370.319	8,0
1982	13.208	244.646	5,4	29.530	378.702	7,8

⁹² Finanzhilfen laut laufenden Subventionsberichten (inklusive der dort ausgewiesenen nationalen »Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Agrarmarkt der EG«, jedoch ohne die über die EG finanzierten eigentlichen Marktordnungsausgaben, sowie inklusive Darlehensgewährungen, d.h. als »haushaltsmäßige Belastung«) bezogen auf die Ausgaben des Bundes laut Finanzbericht 1983, S. 166-168, Zeile I.1; zur statistischen Abgrenzung der Ausgaben vgl. ebd. (Die Daten bei Ahrens, Subsidies, S. 66, basieren auf den zu Entlastungszwecken angestellten Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofs, die aufgrund einer anderen Haushaltsabgrenzung durchweg höher ausfallen, aber gleiche Entwicklungstendenzen zeigen.) Steuervergünstigungen bis 1974 laut Albrecht, Subventionen, S. 50 f., danach laut laufenden Subventionsberichten, bezogen auf Einnahmen aus Steuern des Bundes, der Länder und der Gemeinden sowie aus Sonderabgaben im Bundesgebiet einschließlich West-Berlin laut Finanzbericht 1983, S. 204-208. Albrechts Daten unterscheiden sich bei den Steuervergünstigungen sowie durch die Einbeziehung der Brüsseler Marktordnungsausgaben in erheblichem Umfang, für die ersten Jahre in geringem Maße auch bei den übrigen Finanzhilfen von den laufenden Subventionsberichten,

AUFBRÜCHE

Ein genauerer Blick auf die industriepolitisch relevanten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zugunsten der Gewerblichen Wirtschaft, die hier der Übersichtlichkeit halber zusammengefasst werden (Tab. 2.3), zeigt für die Mitte der 1970er Jahre sogar einen absoluten Rückgang. Bis dahin waren allerdings beide Subventionsformen etwas schneller gewachsen als die Ausgaben des Bundes bzw. die Steuereinnahmen. Der Anteil der Gewerblichen Wirtschaft an den Finanzhilfen des Bundes in der oben gewählten Abgrenzung erreichte 1974 mit 18,7 Prozent einen vorläufigen Höhepunkt. Bei den Steuervergünstigungen war der Anteil stets wesentlich höher und fiel 1974/75 noch abrupper von etwa 38 auf 33 Prozent.⁹³

ohne dass die Korrekturen im Einzelnen erläutert werden. Seine Abgrenzung der Steuervergünstigungen entspricht der Darstellung seit dem sechsten Subventionsbericht und wird hier wegen der Vergleichbarkeit mit späteren Jahren (vgl. Tab. 4.1) übernommen. Auf den Bund entfielen seit 1968 meist um die 47 % der Steuervergünstigungen.

- 93 Jákli, Marshallplan, S. 222, 311, 316. Die Finanzhilfen des Bundes an die Gewerbliche Wirtschaft stiegen laut Jákli von 1967 bis 1974 im Jahresdurchschnitt um 12,2 %, der Bundeshaushalt um 11,2 %. Die Steuervergünstigungen für die Gewerbliche Wirtschaft nahmen in dieser Zeit jahresdurchschnittlich um 17,7 % zu, die Steuereinnahmen insgesamt um 15,8 %.
- 94 »k.A.« = keine Angaben. Quellen: eigene Berechnung nach Albrecht, Subventionen, S. 56f., 62f.; Zweiter Subventionsbericht, 16.2.1970, BT-Drs. VI/391, S. 7; Dritter Subventionsbericht, 23.12.1971, BT-Drs. VI/2994, S. 16; Vierter Subventionsbericht, 29.10.1973, BT-Drs. 7/1144, S. 13; Fünfter Subventionsbericht, 22.10.1975, BT-Drs. 7/4203, S. 15; Sechster Subventionsbericht, 17.11.1977, BT-Drs. 8/1195, S. 20; Siebter Subventionsbericht, 8.8.1979, BT-Drs. 8/3097, S. 24; Achter Subventionsbericht, 6.11.1981, BT-Drs. 9/986, S. 20; Neunter Subventionsbericht, 6.9.1983, BT-Drs. 10/352, S. 20. Ein Teil der späteren Ausdifferenzierung nach Branchen wurde ursprünglich als »Sonstige Maßnahmen« bzw. »Gewerbliche Wirtschaft allgemein« ausgewiesen. Die bis 1980 separat ausgewiesenen Subventionen an die Kreditwirtschaft wurden, um den Vergleich mit der Aufgliederung seit dem zwölften Subventionsbericht zu erleichtern (vgl. Tab. 4.2), zum Posten »Sonstige Maßnahmen« addiert. Kleinere Differenzen zu den für Tab. 4.2 herangezogenen späteren Aufstellungen, in denen nur die Daten für 1970 und 1975 korrigiert wurden, lassen sich nicht mehr auflösen.

STRUKTURPOLITIK UND AUSGABENWACHSTUM

Tab. 2.3: Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen (Anteil Bund) zugunsten der Gewerblichen Wirtschaft 1966-1982
(Mio. DM)⁹⁴

	Bergbau	Mineralöl- industrie, Roh- stoffversorgung	Luftfahrttechnik, EDV und Innovation	Marktnahe Förde- rung im Rahmen Technolog. Schwer- punktprogramme	Hilfen für best. Industriebereiche	Regionale Struktur- maßnahmen	Sonstige Maßnahmen	Summe
1966	366	255	k.A.	k.A.	k.A.	462	536	1.619
1967	914	160	49	k.A.	k.A.	1.377	504	3.004
1968	1.138	47	85	k.A.	k.A.	1.474	448	3.192
1969	618	18	145	k.A.	k.A.	1.760	499	3.040
1970	532	16	213	k.A.	k.A.	2.051	917	3.729
1971	428	78	283	k.A.	k.A.	2.496	983	4.268
1972	597	28	292	k.A.	k.A.	2.868	1.013	4.798
1973	990	47	269	k.A.	k.A.	3.083	980	5.369
1974	1.374	225	294	k.A.	k.A.	3.256	969	6.118
1975	1.019	349	289	63	k.A.	2.954	890	5.564
1976	897	196	298	63	k.A.	3.358	796	5.608
1977	1.087	209	17	83	180	3.252	914	5.742
1978	2.177	138	21	66	348	3.409	949	7.108
1979	2.241	257	412	47	519	3.699	848	8.023
1980	2.587	278	483	44	675	4.249	847	9.163
1981	2.155	400	538	45	819	4.397	762	9.166
1982	1.445	459	560	122	1.042	4.458	798	8.884

AUFBRÜCHE

Unter den geförderten Bereichen ragen zwei ganz offenkundig heraus: zum einen die Regionalförderung, die nach der Neuregelung des Bundes-Länder-Verhältnisses rasch zunahm und sich zum allergrößten Teil aus Steuervergünstigungen speiste, zum anderen der hauptsächlich durch Finanzhilfen gestützte Steinkohlenbergbau, wo die erneute Zunahme der Subventionen seit den frühen 1970er Jahren unter anderem das wieder wachsende energiepolitische Interesse demonstrierte. Eine gewisse politische Prioritätensetzung lässt sich außerdem aus der schnellen Zunahme der Ausgaben für Innovation, Datenverarbeitung und Luftfahrttechnik, später für technologische Schwerpunktprogramme ableiten. Die Hilfen für den Schiffbau und die eigentliche Luftfahrtindustrie hingegen gehen in den frühen Jahrgängen der Subventionsberichterstattung, denen die Daten in Tab. 2.3 entstammen, in der weit gefassten Sammelkategorie »Sonstige Maßnahmen«, später teils als »Hilfen für bestimmte Industriebereiche« unter.

Die Aufgliederung insbesondere in den frühen Subventionsberichten bedarf also der weiteren Differenzierung auf Branchenebene. Die teils sprunghaften Veränderungen von Jahr zu Jahr machen außerdem deutlich, dass längerfristige Branchentrends die quantitative Entwicklung im Detail nur bedingt erklären. Zudem ist zu bedenken, dass weitere Staatsausgaben einzelne Branchen aus strukturpolitischen Motiven begünstigen konnten, ohne dass es sich dabei unbedingt um Subventionen im engeren Sinne handelte. Das gilt insbesondere für die Staatsnachfrage und Infrastrukturausgaben, die wiederum eine konjunkturpolitische Dimension haben konnten. Nach einem im Januar 1967 vom Kabinett verabschiedeten Konjunkturprogramm mit zusätzlichen Staatsinvestitionen von 2,5 Mrd. DM und Sonderabschreibungen für private Investitionen legte die Bundesregierung im September ein zweites derartiges Programm mit einem vorgesehenen Volumen von etwa 5,3 Mrd. DM auf. Bei der Verabschiedung des ersten Programms, das vor allem dem Straßenbau sowie Bundesbahn und Bundespost, außerdem Wissenschaft und Forschung zugutekommen sollte, spielten strukturpolitische Erwägungen noch keine wesentliche Rolle.⁹⁵ Anders beim zweiten Paket, das explizit konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen verbinden sollte. Von Investitionen der öffentlichen Hand sollten vorrangig

95 Nützenadel, Stunde, S. 321-326. Verkehrsminister Leber mahnte immerhin bereits hier »gezielte Maßnahmen zur Strukturverbesserung in verschiedenen Gebieten« an; Protokoll der 62. Kabinettsitzung, 18.1.1967, Kabinetsprotokolle 1967, S. 90. Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zum Jahresgutachten 1966 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 19.1.1967, BT-Drs. V/1313.

»Strukturgebiete« profitieren, zu denen neben den ohnehin als bedürftig definierten Bundesausbaugebieten, dem Zonenrandgebiet und West-Berlin die vom Strukturwandel gebeutelten Steinkohlenreviere gezählt wurden; die Bevölkerungszahl dieser Gebiete wurde im regionalen Verteilungsschlüssel für die Mittel doppelt gewichtet. Gleichermassen der Konjunktur- und der Regionalpolitik dienten außerdem zinsgünstige Rationalisierungskredite für Unternehmen in Bundesbesitz, die häufig in »Strukturgebieten« ansässig waren. In der makroökonomisch argumentierenden Begründung des Programms spielten strukturpolitische Aspekte allerdings weiterhin keine Rolle.⁹⁶

Regionale Strukturpolitik: Interessen und Leistungen des Bundes

Die strukturpolitische Komponente im zweiten Konjunkturpaket ging laut Heinrich Windelen, dem stellvertretenden Vorsitzenden des Haushaltsausschusses, auf Forderungen der CDU/CSU-Fraktion zurück. Das war einerseits ein weiterer Hinweis darauf, dass Strukturpolitik grundsätzlich in einem parteiübergreifenden Konsens verankert und weniger strittig war als die konjunkturpolitische Globalsteuerung. Andererseits bildete sich hier aber wohl auch die Tatsache ab, dass die Union sich zunehmend gegen die von der SPD im Bund und in Nordrhein-Westfalen verfolgte vorrangige Berücksichtigung der Steinkohlenreviere zu profilieren suchte. Zum Wählerprofil der Christdemokraten hatte eher die zuvor herrschende Konzentration von Raumplanung und Wirtschaftsförderung auf die ländlichen Gebiete gepasst, wo neben der Agrarwirt-

96 Quasi nachholend wurde in der Beschlussvorlage auch das Paket vom Januar beiden Politikfeldern zugeschlagen: Zweites Programm der Bundesregierung für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen 1967/68, II.8.1967, BT-Drs. V/2070. Daten aus einem früheren Entwurf mit einem höheren Anteil von Ländern und Gemeinden bei Nützenadel, Stunde, S. 325. Die Tendenz zur Verflechtung wirtschaftlicher Politikfelder zeigte sich ebenfalls im »Binnenwirtschaftlichen Anpassungsprogramm«, das im Januar 1969 vom Kabinett verabschiedet wurde. Hier sollten 500 bis 700 Mio. DM, die aus der – konjunkturpolitisch motivierten – außerordentlichen Exportumsatzsteuer gemäß dem »Gesetz über Maßnahmen zur Außenwirtschaftlichen Absicherung« vom 29.II.1968 (BGBl. 1968/I, S. 1255-1262) erwartet wurden, zur Aufstockung der bestehenden sektoralen und regionalen Programme sowie als Anpassungshilfen für weitere möglicherweise mit akuten Krisen konfrontierte Branchen eingesetzt werden. Vorgesehen waren unter anderem 80 Mio. DM für den Steinkohlen- und Eisenerzbergbau, 60 Mio. DM für die Werftindustrie sowie 10 Mio. DM für den Flugzeug- und Triebwerkbau; Protokoll der 154. Kabinettsitzung, 29.I.1969, Kabinetsprotokolle 1969, S. 85f.; Koch an Abteilungsleiter III, 6.3.1969, BAK, B 136/7481.

AUFBRÜCHE

schaft mit der mittelständischen Textilindustrie eine Branche relativ stark vertreten war, die bereits in den 1950er Jahren erkennbar unter Druck geriet. Mit der Krise des Ruhrbergbaus seit 1958 änderte sich das Szenario grundlegend: Neben den weiter oben skizzierten Subventionen für den Bergbau wurde eine Politik der Ansiedlung neuer Industrieunternehmen betrieben, als deren prominentester Erfolgsnachweis 1962 die Inbetriebnahme des Bochumer Opelwerks galt. Erst mit dem Regierungsantritt der nordrhein-westfälischen SPD Ende 1966 aber wurde Strukturpolitik des Bundes für das Ruhrgebiet zum offiziellen Programm.⁹⁷

Dieser Schwenk ließ sich mit einer überregionalen Bedeutung der Region rechtfertigen. Als das Bundeskabinett im November 1967 den Entwurf des »Gesetzes zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus« diskutierte, konnte Carlo Schmid als Bundesratsminister bereits festhalten, »dass das Ruhrgebiet eine symbolische Bedeutung für die Selbsteinschätzung des deutschen Volkes habe und dass eine Krise in dieser Region deshalb sehr tief reiche«. Finanzminister Strauß verwies zwar auf die begrenzten finanziellen Handlungsspielräume des Bundes, sperrte sich aber letztlich nicht gegen Schillers Pläne.⁹⁸ Der erste Jahreswirtschaftsbericht, den die Bundesregierung einen Tag nach ihren strukturpolitischen Grundsätzen im Januar 1968 vorlegte, bekräftigte eine besondere Verantwortung des Bundes für die Region. Dabei wurde die wechselseitige Ergänzung konjunkturpolitischer Ausgaben mit den inzwischen ergriffenen Maßnahmen zur »Gesundung des Steinkohlenbergbaus« herausgestellt. Im Rahmen eines »Strukturplans Ruhr/Saar« sollte der kontrollierte Beschäftigungsabbau durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze kompensiert werden. Wesentliche Maßnahmen waren eine zehnprozentige Investitionsprämie sowie weitere Kredite und Zuschüsse aus Mitteln der Gebietskörperschaften und der EWG, zudem sollte sich der Bund am Ausbau der Infrastruktur beteiligen, der grundsätzlich durch Länder und Gemeinden zu bewerkstelligen war.⁹⁹

In den Bund-Länder-Verhandlungen entwickelte sich die Hilfe für das Ruhrgebiet, die seit Frühjahr 1968 mit dem »Entwicklungsprogramm Ruhr« anlief, schnell zum Treiber einer weiteren Ausdehnung der Förderung strukturschwacher Regionen. Die Randgebiete des Reviers verlangten ebenso wie Bayern und die Küstenländer nach angemessenen Mehrleistungen. Entsprechenden Profilierungsversuchen christdemokratischer Politiker wurde von Schiller und seiner Partei rasch die Spitze

97 Nonn, Ballungsraum; ders., Ruhrbergbaukrise, S. 311–314, 365 f.

98 Protokoll der 105. Kabinettsitzung, 5.12.1967, Kabinetsprotokolle 1967, S. 573.

99 Jahreswirtschaftsbericht 1968 der Bundesregierung, 25.1.1968, BT-Drs. V/2511, S. 15–21.

abgebrochen, indem die aktive und umfassende Strukturpolitik an der Ruhr kurzerhand zum Modell für zahlreiche andere Regionen erklärt wurde. Nach kleineren Programmen im Januar und März stimmte das Bundeskabinett Ende Juli 1968 einem großangelegten Strukturprogramm zu, das über zinslose Kredite nicht nur den notleidenden Montanregionen an Ruhr und Saar zugutekommen, sondern auch die Investitionen im Zonenrandgebiet sowie den Bundesausbaugebieten und -orten stimulieren sollte.¹⁰⁰

Von der raschen Ausweitung der Regionalförderung profitierte daher keineswegs nur das Ruhrgebiet. Ganz im Gegenteil flossen die Bundesmittel, die explizit zur Unterstützung strukturschwacher Gebiete aufgewandt wurden, weiterhin ganz überwiegend in stark agrarisch geprägte Bundesländer mit Zonenrandkommunen. Hintergrund war die massive Ausweitung nicht nur der Fördersummen, sondern auch der Fördergebiete im Rahmen der Regionalen Aktionsprogramme, mit denen sich der Bund die Zustimmung der Länder erkaufte. Indem zusätzlich zu den bisherigen Bundesfördergebieten kurzerhand alle bislang allein von den Ländern unterstützten Gebiete in die Aktionsprogramme integriert wurden, umfassten diese 1970 bereits 58 Prozent der bundesdeutschen Fläche.¹⁰¹

Etwa 60 Prozent der Leistungen aus dem Regionalen Förderungsprogramm des Bundes gingen zu dieser Zeit an das Zonenrandgebiet – vielleicht auch ein noch höherer Anteil, so ganz genau wusste man das selbst in den Ministerien nicht. Ein Referent im BMWi bezifferte den Gesamtbetrag von 1959 bis 1970 auf etwa 1,5 Mrd. DM. Zu dieser Summe, die sich aus verschiedenen Varianten von Investitionszuschüssen für Industrie, Fremdenverkehr und kommunale Infrastruktur sowie Frachthilfen und Zinszuschüssen für Kredite zusammensetzte, kamen Kredite der Bundesanstalt für Arbeit sowie seit 1969 noch die Zulagen gemäß dem Investitionszulagengesetz. Mit den zeitlich befristeten Mitteln des im Juli 1968 verabschiedeten »Strukturprogramms Ruhr, Saar, Zonenrandgebiet und Bundesausbaugebiete« sollten bis einschließlich 1971 Investitionen in Höhe von 250 Mio. DM in der innerdeutschen Grenzregion angekurbelt werden, wofür neben Zinsverbilligungen aufgenommener Kredite

¹⁰⁰ Nonn, Ruhrbergbaukrise, S. 366-373; Protokoll der 133. Kabinettsitzung, 31.7.1968, Kabinettprotokolle 1968, S. 309.

¹⁰¹ Grüner, »Wirtschaftswunder«, S. 362 f., nach Zahlen des BMWi. Die dort angeführten Daten sind nicht zu verwechseln mit einem Versuch, sämtliche Finanzhilfen von Bund und Ländern nach den Bundesländern aufzuschlüsseln, der zu deutlich höheren Beträgen und anderen Rangfolgen führt; vgl. Regionale Gliederung der direkten Subventionen, in: DIW-Wochenbericht 45/1969, S. 289-292.

AUFBRÜCHE

auch, anders als im Ruhrgebiet, »verlorene Zuschüsse« eingeplant waren. Schließlich profitierte die Region noch von Kreditmitteln aus dem ERP-Sondervermögen, aus dem etwa 1969 weitere 183 Mio. DM zur Förderung insbesondere des gewerblichen Mittelstands zur Verfügung standen. Abgerundet wurde die Förderpalette durch günstigere Konditionen bei der Bewerbung um öffentliche Aufträge und die mögliche Gewährung von Sonderabschreibungen durch die örtlichen Finanzämter.¹⁰²

Die Aufwendungen des Bundes für die regionale Strukturpolitik bewegten sich in den folgenden Jahren in ähnlichen Größenordnungen. Der erste Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« verringerte den Anteil des Zonenrandgebiets am regionalpolitischen Subventionskuchen auf den ersten Blick ganz erheblich; dies war aber lediglich der Tatsache geschuldet, dass die Kofinanzierung der Länder nun unmittelbar in die ausgewiesene Verteilungsmasse einging. In den Territorien der Regionalen Aktionsprogramme sollten von 1972 bis 1975 insgesamt knapp 1,3 Mrd. DM an Investitionszulagen und gut 2,1 Mrd. DM aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe aufgebracht werden, von denen 37 bzw. 42 Prozent auf den Zonenrand entfielen. In der Summe hoffte man damit Investitionen in Höhe von knapp 17 Mrd. DM zu mobilisieren (davon 6,4 Mrd. im Zonenrandgebiet), um genau 464.300 neue Stellen zu schaffen.¹⁰³

Nach Angaben der profitierenden Unternehmen entstanden schließlich in diesem Zeitraum tatsächlich etwa 400.000 neue Arbeitsplätze in der Gewerblichen Wirtschaft. Das dafür eingesetzte Investitionsvolumen hatte sich allerdings auf etwa 40 Mrd. DM mehr als verdoppelt.¹⁰⁴ Entsprechend höher war der Subventionsaufwand zur Mobilisierung ausgefallen. Nachdem die Investitionszulage bereits seit 1969 in weit höherem Maße beansprucht worden war als erwartet, beliefen sich die daraus resultierenden Steuermindereinnahmen von 1972 bis 1975 auf zusammen etwa 3,3 Mrd. DM anstelle der ursprünglich angesetzten knapp 1,3 Mrd. DM. Zudem darf bezweifelt werden, ob sich das Beschäftigungswachstum tatsächlich als Resultat der verstärkten Regionalförderung einstellte. Zum einen wurde bereits zeitgenössisch bestritten, dass die von den Un-

¹⁰² Die unsichere Datenlage erhellt aus der Tatsache, dass derselbe BMWi-Referent den Anteil zunächst auf »über zwei Dritteln« veranschlagte, wenige Wochen später nur noch auf »schätzungsweise 60 %«; Mehrländer an Unterabteilungsleiter I C, 27.1.1970, BAK, B 102/81691; Vermerk Mehrländer, 24.2.1970, ebd.

¹⁰³ Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« für den Zeitraum 1972 bis 1975, 14.7.1971, BT-Drs. VI/2451, S. 116 ff.

¹⁰⁴ Fünfter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«, 13.2.1976, BT-Drs. 7/4742, S. 8.

ternehmen gemeldeten Arbeitsplätze überhaupt in vollem Umfang existierten. Zum anderen ließen empirische Untersuchungen zur Standortwahl von Unternehmen auf erhebliche Mitnahmeeffekte schließen. Die Subventionen waren des Öfteren nur ein nachrangiger Standortfaktor, und sie bevorteilten wegen deren höherer Mobilität tendenziell größere Unternehmen, standen also im Widerspruch zum gleichzeitigen Bekennen zur KMU-Förderung. Im Tourismussektor hingegen lösten sie einen regelrechten Bauboom aus, der allerdings schon Mitte der 1970er Jahre in sich zusammenbrach, weil völlig überflüssige Bettenkapazitäten geschaffen worden waren.¹⁰⁵

Sektorale Strukturpolitik: Innovationsförderung als Wirtschaftspolitik

Im Gegensatz zur Subventionskritik der 1960er Jahre, die eines der Motive einer elaborierten Subventionsberichterstattung dargestellt hatte, standen also die ersten Jahre der grundlegend reformierten regionalen Strukturpolitik im Zeichen einer Bereitschaft zu wachsenden Staatsausgaben bzw. zur Inkaufnahme erheblicher Steuermindereinnahmen. Bewusst auf Expansion gestellt waren die Weichen ebenso in der sektoralen Strukturpolitik, und hier vor allem bei der Förderung von Hightech-Branchen. Der erste Jahreswirtschaftsbericht vom Januar 1968 stellte etwa die offensive Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) heraus und nannte konkrete Zahlen für die Finanzhilfen an die »EDV-Industrie« und den Flugzeugbau ebenso wie für die Anpassung des Schiffbaus an technische Neuerungen.¹⁰⁶

Bald darauf, im Mai 1968, wurde Bundeskanzler Kiesinger von seinem Wirtschaftsminister vorgewarnt, dass dessen strukturpolitische Ambitionen in den nächsten Jahren zusätzliche Mittel erfordern würden und dass insbesondere die Technologieförderung einer Verankerung in der mittelfristigen Finanzplanung bedürfe, um klare Perspektiven zu schaffen. Ein vertrauliches Papier aus Schillers Ministerium zur Einordnung strukturpolitisch bedingter Ausgaben in die Finanzplanung themati-

¹⁰⁵ Jákli, Marshallplan, S. 216-220. Steuermindereinnahmen gemäß § 1 und § 4 Investitionszulagengesetz nach: Vierter Subventionsbericht, 29.10.1973, BT-Drs. 7/1144, S. 176, 192; Fünfter Subventionsbericht, 22.10.1975, BT-Drs. 7/4203, S. 194f., 214f.; Sechster Subventionsbericht, 17.11.1977, BT-Drs. 8/1195, S. 210, 226; zum Bauboom Eckert, West Germany, S. 68.

¹⁰⁶ Jahreswirtschaftsbericht 1968 der Bundesregierung, 25.1.1968, BT-Drs. V/2511, S. 18.

AUFBRÜCHE

sierte die »Förderung zukunftsweisender Produktionszweige« ebenfalls ausführlicher als die Anpassungsprozesse in anderen Industrien. Ange-sichts der zukünftigen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Luft- und Raumfahrtindustrie sowie der Elektronischen Datenverarbeitung seien hier »noch für lange Dauer außerordentlich hohe Entwicklungskosten aufzubringen, deren wirtschaftlicher Erfolg ungewiss« bleibe und deren finanzielle »Risiken häufig die eigene Leistungsfähigkeit der deutschen Unternehmen übersteigen« würden. Der erste Strukturbericht der Bundesregierung bekräftigte die Absicht, industrielle Forschung und Entwicklung allgemein zu forcieren.¹⁰⁷

Hintergrund dieser anhaltenden Fokussierung auf Hightech-Branchen war nicht nur die realistische Einschätzung, dass die Wettbewerbsfähigkeit der bundesdeutschen Hochlohnstandorte wesentlich auf Innovationsleistungen und deren Umsetzung in marktfähige Produkte basierte. Hinzu kam eine allgemeine Technikeuphorie, die sich mit der weit verbreiteten Wahrnehmung einer »amerikanischen Herausforderung« verband. Tatsächlich beruhte diese Furcht vor einem allgemein dramatisch wachsenden Technologie- und Innovationsrückstand der europäischen Volkswirtschaften insofern auf falschen Wahrnehmungen, als sich der Abstand zu den USA in den Nachkriegsjahrzehnten insgesamt gerade verringert hatte und die industrielle Produktivität keineswegs mit den unterschiedlich hohen Ausgaben für Forschung und Entwicklung korrelierte. In der Computer- sowie der Luft- und Raumfahrtindustrie aber war ein Rückstand in der Tat vorhanden.

Die Bundesrepublik lag außerdem bei den staatlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung – im Gegensatz zum Privatsektor, wo entsprechende Investitionen seit den 1950er Jahren schnell zugenommen hatten – deutlich hinter Frankreich, Großbritannien und erst recht den USA. In erheblichem Maße war das dadurch zu erklären, dass in diesen Ländern sehr viel mehr Geld in (potenziell) militärisch relevante Projekte floss. Die Wahrnehmung des Rückstands wurde außerdem just während der ersten ernsthaften Konjunkturkrise 1966/67 virulent und schien insofern unmittelbar ökonomisch belegt. Rufe nach einer zeitgemäßen, systematischen Technologiepolitik des Bundes fügten sich in den allgemeinen Planungs- und Verwissenschaftlichungsoptimismus, der sich auch auf diesem Feld zeigte und beispielsweise im Januar 1965 im ersten Forschungsbericht der Bundesregierung, sodann in Kiesingers bereits zitierter Regierungs-

¹⁰⁷ Schiller an Kiesinger, 31.5.1968, BAK, B 102/7480; Der Bundesminister für Wirtschaft, Einordnung strukturpolitischer Aufgaben in die Finanzplanung, 31.5.1968, BAK, B 102/59357, S. 8-12 (Zitate); Strukturbericht 1969 der Bundesregierung, 4.7.1969, BT-Drs. V/4564, S. 4.

erklärung und 1967 in einem zweiten Forschungsbericht zum Ausdruck kam, der explizit auf den Zusammenhang mit der nachfrageorientierten Konjunkturpolitik hinwies. Die staatlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung stiegen rasant an und übertrafen 1970 die britischen, 1971 die französischen Aufwendungen. Hatten Bund und Länder 1962 mit 2,3 Mrd. DM zusammen 2,1 Prozent ihrer Haushalte für Forschung und Entwicklung ausgegeben, so hatte sich der Aufwand 1972 auf 9,6 Mrd. oder 3,8 Prozent vergrößert; danach sank das Gewicht dieser Ausgaben etwas, stagnierte aber weiterhin oberhalb der 3-Prozent-Marke.¹⁰⁸

Diese Beträge sind nicht umstandslos mit Subventionen gleichzusetzen, zu einem wesentlichen Teil handelte es sich vielmehr um die staatliche Bezahlung von Leistungen diverser Forschungsinstitute. Nichtsdestoweniger demonstrierten auch diese Ausgaben die wachsende Bereitschaft, Steuergelder in die industrielle Zukunft der Republik zu investieren. Dabei wurde eine enge Kooperation mit den profitierenden Unternehmen gepflegt. Im Fall der Computerindustrie, wo die Vorstände von Siemens und Telefunken im Juni 1965 der Bundesregierung das freundliche Angebot unterbreitet hatten, »in einer Arbeitsgemeinschaft die Entwicklung elektronischer Rechner mit staatlicher Förderung weiter auszubauen und dafür zu sorgen, dass die deutsche Forschung einen angemessenen Beitrag zum Stand dieser Technik in der Welt liefern kann«, wurden die ersten Maßnahmen der branchenspezifischen Förderung in Besprechungen von BMWi-Beamten mit Vertretern von Siemens, Telefunken und der Zuse KG vorbereitet. Letzteres Unternehmen wurde 1967/69 auf Wunsch und mit finanzieller Unterstützung der Bundesregierung in zwei Schritten von Siemens übernommen.¹⁰⁹

Zwischen den Bundesministerien begannen 1965 Ressortbesprechungen, in denen man sich schnell darauf einigen konnte, dass Forschung und Entwicklung in der Branche angesichts der künftigen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der EDV »grundsätzlich förderungswürdig« waren. Zudem bot die staatliche Unterstützung in Großbritannien und Frankreich einen Anlass, die schwache Marktpräsenz deutscher Hersteller, die selbst im Inland nur auf einen Marktanteil von 11 Prozent kamen,

108 Bähr, Herausforderung; Trischler, Innovationssystem, S. 52 f. (DM-Angaben laut BMBF).

109 Erwin Hözl (Siemens)/Werner Nestel (Telefunken), Memorandum. Zur Lage der Forschung und Entwicklung von elektronischen Datenverarbeitungs-Anlagen in Deutschland, 9.6.1965, BAK, B 126/182708 (Zitat); Janisch, Jahre, S. 62, 69. Zur finanziellen Abstützung der zunächst 70-prozentigen Beteiligung von Siemens an der Zuse KG, die seit 1964 im Besitz von BBC war und deren Übernahme durch die amerikanische Konkurrenz verhindert werden sollte, vgl. die Vermerke in BAK, B 102/94252.

AUFBRÜCHE

zu verbessern. Die eigene Einschätzung der deutschen Computerproduzenten, bei hinreichender Förderung binnen fünf Jahren international wettbewerbsfähig zu sein, begünstigte offenbar die Subventionsneigung. Mit der gesamtwirtschaftlichen »Schlüsselposition« sollte die Ablehnung ähnlicher Begehren in anderen Branchen abgewehrt werden. Kein ganz unwichtiges Argument für ein Engagement des BMWi war schließlich die Sorge, das aus dem Atomministerium entstandene und seit geraumer Zeit in neue Felder ausgreifende Forschungsressort könnte ansonsten versuchen, diesen Bereich der Industriepolitik und den Zugriff auf die entsprechenden Haushaltsmittel an sich zu ziehen.¹¹⁰

Das BMWi reklamierte zunächst weiterhin und gegen die Vorstellungen des CDU-Wissenschaftsministers Gerhard Stoltenberg die »Zuständigkeit für die technische Entwicklung von wettbewerbsfähigen EDV-Anlagen für den marktüblichen, kommerziellen und technischen Bedarf«. Am Ende blieb es bei der Kompetenz für die »marktnahe« Entwicklung, aber auch dies nur bis zu einer Reorganisation 1972.¹¹¹ Damit verblieb der für die Gewerbliche Wirtschaft zuständigen BMWi-Abteilung IV die undankbare Aufgabe, Subventionen an Elektrokonzerne zu legitimieren, denen es insgesamt so schlecht nicht ging. Gegenüber dem Finanzressort wurde daher in Zusammenarbeit mit Vertretern von Siemens und AEG-Telefunken die Strategie entwickelt, statt mit den genauen Kostenstrukturen und Ertragserwartungen vor allem mit der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Elektronischen Datenverarbeitung zu argumentieren. Zugleich wurden die Vorstände der beiden Konzerne aufgefordert, möglichst intensiv zu kooperieren, um Doppelarbeiten zu vermeiden.¹¹² Die nach außen stets hochgehaltenen ordoliberalen, wettbewerbspolitischen Prinzipien des Ministeriums mussten also zumindest kurzfristig zurückstehen, um ein Industriuprojekt von vermeintlich nationaler Bedeutung voranzutreiben. Stoltenberg und seine Beamten hielten ebenfalls, teils wiederum unter Einbeziehung des Verteidigungsministeriums, Kontakt zu den Unternehmen.¹¹³

¹¹⁰ Görs (IV B 4) an Minister, 14.3.1966, BAK, B 102/157045 (Zitate); IV B 4, Studie über die elektronische Datenverarbeitung, 10.3.1966, ebd.

¹¹¹ Vermerk Gronwald (IV B 4), 22.6.1966, BAK, B 102/157045. Zu Stoltenbergs Rolle vgl. Wieland, Technik, S. 75 f.; zur weiteren Entwicklung Kap. 3.3.

¹¹² Vermerk Rüth (IV B 4), 15.7.1966, BAK, B 102/157045; BMWi-Staatssekretär Wolfram Langer an BMF-Staatssekretär Walter Grund, 22.11.1966, ebd.; Gronwald (IV B 4) an die Vorstände der Siemens AG und der AEG-Telefunken AG, 20.1.1967, BAK, B 102/157043.

¹¹³ Stoltenberg an den Vorsitzenden des Wissenschaftsausschusses Ulrich Lohmar, 21.3.1969, BAK, B 196/56310; Lohmar an Stoltenberg, 25.4.1969, ebd.; Wieland, Technik, S. 162-166.

Eine indirekte Förderung der Branche war bereits seit 1952 über die Deutsche Forschungsgemeinschaft betrieben worden, die den Aufbau von Rechenzentren und den EDV-Einsatz in der Wissenschaft finanzierte. Zudem trieben einzelne Bundesressorts, insbesondere das Verteidigungsministerium, mit vergleichsweise kleinen Summen die Anwendung von EDV in ihren Geschäftsbereichen voran. Im strukturpolitischen Klima der späteren 1960er Jahre wurden jedoch eine direkte Subventionierung und die Vergabe von Entwicklungsaufträgen in ganz anderen Größenordnungen betrieben. Ein 1967 aufgelegtes »Programm zur Förderung der Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Datenverarbeitung für öffentliche Aufgaben« des Bundesministeriums für wissenschaftliche Forschung wurde durch Fördermaßnahmen des BMWi ergänzt, die explizit darauf zielten, die westdeutsche Computerindustrie gegenüber den amerikanischen Konkurrenten zu stärken. Diese Subventionierung der »marktnahen technischen Entwicklung« sollte die »riesigen Aufwendungen für Forschung, Entwicklung, Produktion und Vertrieb« unterstützen, die von der deutschen »EDV-Industrie« aufzubringen seien, deren Höhe man allerdings so genau gar nicht kannte. Zusammen mit weiteren Aufwendungen des BMWi für regionale Großrechenzentren und standardisierte Anwendersoftware wurden die verschiedenen Förderbereiche später einfach als erstes Datenverarbeitungs- oder »DV-Programm« zusammengefasst. Hinzu kam eine stärker auf nationale Hersteller ausgerichtete Beschaffungspolitik der öffentlichen Hand.¹¹⁴

Das »Programm zur Förderung der Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Datenverarbeitung für öffentliche Aufgaben« wurde auch von Forschungsminister Stoltenberg insbesondere mit der zukünftigen Bedeutung der Automatisierung in den Investitionsgüterindustrien begründet, hatte also trotz der Ansiedlung im Forschungsressort einen industriepolitischen Hintergrund. Der erste Strukturerbericht der Bundesregierung hielt 1969 ebenfalls fest, dass »Rationalisierung und Produktivitätssteigerung in Industrie, Handel und Gewerbe, Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, wissenschaftlicher Fortschritt und militärische Sicherheit« ebenso in zunehmendem Maße von der Leistung der »EDV-Industrie« abhingen wie »die internationale Wettbewerbsfähigkeit der

¹¹⁴ Der Bundesminister für Wirtschaft, Einordnung strukturpolitischer Aufgaben in die Finanzplanung, 31.5.1968, BAK, B 102/59357, S. 12; Sommerlatte/Walsh, Entwicklung, S. 83 f. Der Weltmarktanteil allein von IBM bei Universalrechnern wurde Mitte der 1960er Jahre auf über 70 % geschätzt; Wieland, Technik, S. 154. Zur Dominanz von IBM und zu westeuropäischen Reaktionen ausführlich Cortada, Flood, S. 43-237.

AUFBRÜCHE

Investitionsgüterindustrien«; hinzu kämen »starke Impulse auf die technologische Entwicklung in anderen industriellen Produktionszweigen«.¹¹⁵

Die im ersten DV-Programm bis 1970 insgesamt verausgabten 362 Mio. DM bewegten sich noch etwa in der Größenordnung der Planungen von 1968. Das von 1971 bis 1975 laufende Nachfolgeprogramm demonstrierte eine weiterhin wachsende Förderfreudigkeit, stiegen in seinem Rahmen die Ausgaben doch sprunghaft auf 1.820 Mio. DM, im jährlichen Durchschnitt also nahezu auf das Vierfache. Dabei ging der Anteil der industriellen Forschung und Entwicklung, der zunächst bei etwa zwei Dritteln gelegen hatte, deutlich auf 39 Prozent zurück, während die Ausgaben für die Wissenschaft, die Ausbildung von Fachkräften und die Anwendung der Datenverarbeitung erheblich zunahmen. In absoluten Zahlen entfielen auf die Förderung der industriellen Forschung und Entwicklung im ersten Programm 245 Mio., im zweiten Programm 717 Mio. DM; das entsprach immerhin knapp 9 Prozent der Finanzhilfen des Bundes, die in diesem Zeitraum an die Gewerbliche Wirtschaft flossen. Beide Programme förderten schwerpunktmäßig die Entwicklung von großen und mittleren Rechnern, erst ein drittes Programm verschob in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre den Schwerpunkt auf kleinere Rechner der sogenannten Mittleren Datentechnik. Schon in die Planung des zweiten DV-Programms wurden jedoch nicht nur die beiden Elektrokonzerne AEG und Siemens eingebunden. Bereits 1968, kurz nach dem Anlaufen des ersten Programms, wurden insgesamt acht Hersteller aufgefordert, »ihre Vorstellungen über die Schwerpunkte und den voraussichtlichen Bedarf an Bundesmitteln« mitzuteilen.¹¹⁶

Industriepolitik als Konzentrationsförderung: Flugzeugbau und Energiewirtschaft

Ein solches Abrücken von der Subventionierung weniger Großunternehmen gab es im Fall der Luftfahrtindustrie zu keiner Zeit. Charakteristisch blieb hier vielmehr die aktive Förderung von Konzentrationsprozes-

¹¹⁵ Strukturbericht 1969 der Bundesregierung, 4.7.1969, BT-Drs. V/4564, S. 12 (Zitate); Bähr, Herausforderung, S. 126. Weitere Programme entstanden zu dieser Zeit für die Ozeanforschung (1968) und sogenannte Neue Technologien (1969).

¹¹⁶ Sommerlatte/Walsh, Entwicklung, S. 126–141 (Zitat aus einem Rundschreiben des BMwF S. 130); Wieland, Technik, S. 154–158. Die Daten entstammen ursprünglich Sommerlatte/Walsh, Entwicklung, S. 80, und schließen die Förderung durch das BMWi ein, die mit 118 Mio. DM in das erste Programm einfloss, bevor auch dieser Förderbereich in die Federführung des Forschungsressorts überging; vgl. dazu Kap. 3.3; zur Größenordnung Tab. 2.3.

sen. Hintergrund war das Zusammentreffen von branchenspezifischen Kosten- und historisch bedingten Produktionsstrukturen. Die schwierige Lage der Branche war insofern eine Spätfolge des Zweiten Weltkriegs, als die Alliierten die Flugzeugproduktion in Westdeutschland zunächst völlig verboten hatten und erst ab 1955 wieder legalisierten. Der inoffiziell schon zuvor begonnene Wiederaufbau war zudem stark durch die Remilitarisierung der Bundesrepublik geprägt, zivile Arbeitsbereiche wurden von den Herstellern angesichts der mehr oder minder garantierten Staatsnachfrage vernachlässigt. Erst 1963 begann die gezielte Förderung ziviler Produktionslinien durch das Bundeswirtschaftsministerium. Aufrechterhaltung und Ausbau einer bundesdeutschen Luft- und Raumfahrtindustrie galten nicht nur aus militärischen Gründen, sondern auch wegen der vermeintlichen gesamtwirtschaftlichen Ausstrahlung der eingesetzten »Schlüsseltechnologien« als staatliche Aufgabe. Die bereitgestellten Darlehen von 50 Mio. DM jährlich wurden bis 1965 jedoch nur zu einem Drittel in Anspruch genommen, weil es an Projekten und Kapazitäten mangelte.¹¹⁷

Dies bestätigte wiederum die Einschätzung im BMWi und in den Unternehmen, dass eine stärkere Konzentration unabdingbar sei. Die verschiedenen in Nord- und Süddeutschland ansässigen Hersteller galten als zu klein für wettbewerbsfähige Produktionslinien, zumal ein rasanter technischer Fortschritt in Gestalt von Düsentriebwerken und neuen Werkstoffen die Entwicklungszeiten und Produktionskosten drastisch erhöhte. 1963 begann daher auch ein langfristiger Konzentrationsprozess, indem die Bremer Unternehmen Focke-Wulf und Weser Flugzeugbau zur Vereinigte Flugtechnische Werke GmbH (VFW) fusionierten und zwei Jahre später die Heinkel Flugzeugwerke übernahmen. 1968 fusionierten die süddeutschen Hersteller Messerschmitt und Bölkow, wobei der Zusammenschluss nicht zuletzt aus einer Auflage nach dem Zuschlag für ein neues Kampfflugzeug der Bundeswehr resultierte und zugleich mit Drohungen aus dem BMWi forciert wurde, ähnliche Auflagen an Subventionen für den zivilen Bereich zu knüpfen. Die Bayerische Staatsregierung schaltete sich besonders aktiv ein und stellte eine Kapitalbeteiligung sowie Investitionskredite in Aussicht, um den Standort Ottobrunn zum Luft- und Raumfahrtzentrum auszubauen. Nach der Übernahme der Hamburger Flugzeugbau GmbH 1969 entstand daraus schließlich die Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbH (MBB), VFW

117 Abelshauser/Kopper, Ordnungspolitik, S. 70 ff. Ausführlich, auch zum Folgenden: Rosenthal, Luft- und Raumfahrtindustrie (1996), S. 119–148; Andres, Luft- und Raumfahrtindustrie; Kirchner, Geschichte.

AUFBRÜCHE

fusionierte im selben Jahr zudem mit der niederländischen Fokker NV. Mit MBB, VFW-Fokker und Dornier existierten damit in der Bundesrepublik nur noch drei Hersteller von Flugzeug-»Zellen« (d.h. allen Komponenten außer Triebwerken und Betriebsausrüstungen) sowie die zwei Triebwerkshersteller Motoren- und Turbinen Union (MTU) und Klöckner-Humboldt-Deutz (KHD).¹¹⁸

Im Vergleich mit anderen Industrieländern war die Branche aber weiterhin schlecht aufgestellt. 1968 beschäftigte die bundesdeutsche Luft- und Raumfahrtindustrie nach Einschätzung des BMWi etwa 40.000 Arbeitskräfte gegenüber 250.000 in Großbritannien und 1,4 Mio. in den USA. Überdies galt sie aufgrund eines hohen Personalanteils der Entwicklung gegenüber der Fertigung als zu kopflastig. Sie war zu etwa 80 Prozent mit militärischen Aufträgen ausgelastet, und da der zivile Flugzeugbau gleichzeitig mit Bundesdarlehen gefördert wurde, war sie »praktisch vom Bundeshaushalt abhängig«. Im BMWi strebte man durchaus an, diese Abhängigkeit zu verringern, aber dazu war eben zunächst einmal der Aufbau einer wettbewerbsfähigen zivilen Produktion großen Stils erforderlich. Zu deren Förderung waren in der mittelfristigen Finanzplanung bis 1972 etwa 450 Mio. DM an Bundesdarlehen vorgesehen, wobei die entsprechenden Programme durch technische Änderungen oder neue Marktanforderungen leicht teurer werden konnten. Diese nicht unerhebliche Summe wurde noch weit übertroffen von den Planungen des Forschungsministeriums, aus dessen Etat im selben Zeitraum über 2,2 Mrd. allein für die Weltraumforschung fließen sollten. Davon sollten allerdings nicht nur die Flugzeugbauer profitieren, sondern zum größeren Teil Forschungsanstalten sowie Unternehmen aus anderen Branchen oder aus dem Ausland.¹¹⁹

Ebenso wie eine Flurbereinigung unter den Herstellern erschien die weitere Integration in europäische Kooperationen, und zwar insbesondere im zivilen Entwicklungs- und Fertigungsbereich, als einzige »Überlebenschance« der deutschen Luftfahrtindustrie. Die Förderung inner- und außereuropäischer Kooperationen und möglichst sogar die »Bildung international wettbewerbsfähiger europäischer Unternehmen« gehörten

¹¹⁸ Rosenthal, Luft- und Raumfahrtindustrie (1996), S. 139–142; Bölkow GmbH, Vermerk für Herrn Min.Dgt. Mayer, Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung, 22.3.1968, BAK, B 196/8415.

¹¹⁹ Der Bundesminister für Wirtschaft, Einordnung strukturpolitischer Aufgaben in die Finanzplanung, 31.5.1968, BAK, B 102/59357, S. 8 f.; der Hinweis auf den überhöhten Anteil an Entwicklern in: Sondervermerk IV B 3, 18.3.1968, BAK, B 196/8415. Zu den unterschiedlichen Abgrenzungen der Beschäftigten laut Bundesstatistik und dem Branchenverband BDLI vgl. Rosenthal, Luft- und Raumfahrtindustrie (1993), S. 34.

zu den zentralen Punkten eines ersten, 1970 verabschiedeten »Basisprogramms« der Bundesregierung für die Entwicklung der Branche bis 1974. Dies resultierte aus der nüchternen Beobachtung, die nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst stark eingeschränkte und beim Wiederaufbau durch staatliche Protektion geschützte deutsche Luft- und Raumfahrtindustrie sei »allein aus eigener Kraft nicht in der Lage, größere zivile Entwicklungen bis zur Serienfertigung durchzuführen.«¹²⁰

Das galt wiederum nicht nur für die deutschen Flugzeugbauer. Noch deutlicher als in der Computerindustrie schien sich eine dauerhafte amerikanische Dominanz auf dem Weltmarkt für größere Passagierflugzeuge durch die drei US-amerikanischen Hersteller Boeing, Lockheed und McDonnell Douglas abzuzeichnen, der nur mittels grenzüberschreitender Kooperationen zu begegnen war. Eine deutsche Beteiligung an dem technisch hochambitionierten, wirtschaftlich aber höchst riskanten britisch-französischen Überschall-Passagierflugzeug Concorde wurde 1965 dennoch abgelehnt. Ein erstes, kleineres internationales Kooperationsprojekt war die nach längerem Vorlauf seit 1969 in deutsch-niederländischer Zusammenarbeit entwickelte VFW 614, ein düsengetriebenes Kurzstreckenflugzeug. Die Maschine erwies sich jedoch als schwer verkäuflich, wurde nur in sehr geringer Stückzahl produziert und scheiterte endgültig mit dem Ende der Subventionierung aus dem Bundeshaushalt 1977.

In der Zwischenzeit war längst ein ambitionierteres Vorhaben auf den Weg gebracht worden, das sich als wesentlich teurer erweisen sollte. Ein gemeinsames »europäisches« Verkehrsflugzeug war seit der Unterzeichnung des Élysée-Vertrags 1963 Gegenstand von Gesprächen über die engere Kooperation Frankreichs und Westdeutschlands. Zur Entwicklung eines solchen »Airbus« gründeten auf deutscher Seite die fünf Hersteller Bölkow/Siebelwerke-ATG, Dornier, Messerschmitt, Hamburger Flugzeugbau und VFW 1965 auf politisches Drängen hin eine Deutsche Arbeitsgemeinschaft Airbus. 1967 unterzeichneten die Regierungen der Bundesrepublik, Frankreichs und Großbritanniens einen Vertrag über die gemeinsame Entwicklung und Produktion. Aufgrund von Zweifeln an den kommerziellen Aussichten des Projekts, Unzufriedenheit mit kurzfristigen französischen Änderungen am Grundkonzept des geplanten Flugzeugs sowie eines Zerwürfnisses über die Verwendung eines von französischer Seite favorisierten amerikanischen Antriebs anstelle eines

¹²⁰ Chronologie der Grundsatzaus sagen der Bundesregierung zur LRI-Strukturpolitik, o. D. (1975), BAK, B 102/230363; Basisprogramm für die deutsche Luft- und Raumfahrtindustrie 1970-1974, 16. 7.1970, BT-Drs. VI/1044.

AUFBRÜCHE

Rolls-Royce-Triebwerks stiegen die Briten jedoch bereits 1969 wieder aus.¹²¹

Nachdem Karl Schiller umgehend die Bereitschaft der Bundesregierung zur Verdoppelung der deutschen Beteiligung und des daraus resultierenden Subventionsrisikos von bis zu 1 Mrd. DM erklärt hatte, blieb der Airbus daher zunächst ein deutsch-französisches, durch einen Vertrag vom Mai 1969 über Entwicklung und Bau des Modells A 300-B konkretisiertes Projekt. Aus dem deutschen Anteil wurde sogar ein nicht unbeträchtlicher Betrag von etwa 175 Mio. DM an Hawker Siddeley abgezweigt, um einen Teil der Entwicklungskosten für die Tragflächen zu finanzieren. Das britische Unternehmen fungierte nach dem Ausstieg der britischen Regierung als Unterauftragnehmer, konnte die Risiken jedoch nicht vollständig aus eigenen Mitteln abdecken. Diese Bereitschaft zur Subventionierung auch der britischen Kapazitäten unterschied sich deutlich von der französischen Haltung. Die niederländische Regierung trat dem Regierungsabkommen über den A 300 noch 1969 als assoziierter Partner bei und finanzierte einen kleineren Anteil von Fokker-VFW an der Entwicklung.¹²²

Vom britischen Ausstieg profitierte die deutsche Luftfahrtindustrie in Form zusätzlicher Entwicklungsanteile. Das damit verbundene finanzielle Risiko war marginal: Der Bund erklärte sich beim Einstieg in das Airbus-Projekt bereit, bis zu 90 Prozent der Entwicklungskosten der deutschen Hersteller zu übernehmen und entsprach damit Forderungen der Branche, nachdem die staatliche Übernahme dieser unternehmerischen Risiken bei der VFW 614 noch 60 Prozent betragen hatte. Das Drängen der Industrie auf eine hochgradige Subventionierung war durchaus verständlich, denn die Entwicklung von Flugzeugen war zeit- und kostenintensiv. Daraus ergab sich jedoch eine Orientierung der staatlichen Leistungen an den innerhalb der Unternehmen entstehenden Kosten (und nicht umgekehrt), die für lange Zeit die Airbus-Subventionierung und die Diskussion darüber prägen sollte.

¹²¹ Aus der Literatur zur Gründungsphase und zur frühen Aufteilung der Produktionsbereiche vgl. insbesondere Lynch/Johnman, Non-Co-operation; Burigana, L'Europe; Burigana, La France; Andres, Luft- und Raumfahrtindustrie; Kirchner, Geschichte, S. 147-159; Aris, Sun, S. 3-64. Ausführliche chronologische Quellenreferate v. a. aus dem Auswärtigen Amt, aber ohne Einordnung in diese Literatur jetzt bei Raabe, Ambitionen, S. 15-72; zur Einstellung der VFW 614 ebd., S. 121-132.

¹²² Basisprogramm für die deutsche Luft- und Raumfahrtindustrie 1970-1974, 16. 7.1970, BT-Drs. VI/1044, S. 21f.; Kirchner, Geschichte, S. 236 ff.; Aris, Sun, S. 42-49.

Von 1963 bis 1968 stiegen die Subventionen des Bundes an die Luftfahrtindustrie, die sich zunächst auf zinslose Darlehen als Beitrag zur Entwicklungsfinanzierung beschränkten, von etwa 16 auf 54 Mio. DM. Seit 1969 kamen bedingt rückzahlbare Zuschüsse hinzu, die die Summe der Subventionen schnell auf über 150 Mio. DM (1970) steigen ließen und ab 1971 die vorläufig einzige Subventionsform darstellten. Unterstützt wurden damit neben der VFW 614 und dem Airbus, wo die Entwicklungskosten schnell zunahmen, zunächst noch ein Hubschrauber, ein »Geschäfts- und Reiseflugzeug« sowie kleinere Projekte. In den folgenden Jahren stieg die Unterstützung der Branche weiter bis auf etwa 280 Mio. DM um die Mitte der 1970er Jahre; darin schlügen sich seit 1975 erhebliche zusätzliche Produktionshilfen für den Airbus A 300 nieder. Hinzu kamen noch Bundesbürgschaften für die Finanzierung der Serienfertigung.¹²³

Die Mobilisierung dieser Gelder wurde durch eine fraktionsübergreifende Unterstützung des Projekts erleichtert, die sich nicht zuletzt in der Einsetzung des Ex-Finanzministers und begeisterten Luftfahrt-Lobbyisten Franz Josef Strauß als Aufsichtsratsvorsitzender der Deutsche Airbus GmbH manifestierte. Dieses Gemeinschaftsunternehmen von MBB und VFW-Fokker vertrat die Interessen der deutschen Luftfahrtindustrie an einem möglichst großen Stück vom Entwicklungs- und Produktionskuchen. Entschieden wurde über die Aufgabenverteilung in einem 1970 in der Rechtsform eines *groupement d'intérêt économique* (GIE) ohne eigenes Kapital gegründeten, in Frankreich ansässigen Konsortium namens Airbus Industrie, dessen Gründungsgesellschafter zu gleichen Teilen die Deutsche Airbus GmbH und die französische, staatseigene Aérospatiale S.A. waren (1971 trat die spanische CASA mit 4 Prozent, 1978 schließlich doch British Aerospace mit 20 Prozent als Teilhaber in das Konsortium ein; die belgische Belairbus wurde nach niederländischem Vorbild assoziierter Partner). Airbus Industrie war eine ausgesprochen intransparente Organisation und ebenfalls wenig an betriebswirtschaftlicher Effizienz, sondern zunächst einmal an hohem Output und hohen Verkaufszahlen orientiert. Der Aufsichtsratsvorsitzende hieß ebenfalls Franz Josef Strauß.¹²⁴

123 Gutowski/Thiel/Weilepp, Analyse, S. 67 f., 133. Der staatliche Anteil an der Entwicklung der VFW 614 wurde 1968 auf 80 % erhöht; Kirchner, Geschichte, S. 164.

124 Kirchner, Geschichte, S. 230-235; Rosenthal, Luft- und Raumfahrtindustrie (1996), S. 145 f.; Aris, Sun, S. 54-59; zur Kapitalfrage: Protokoll der Sitzung des Gemeinsamen Regierungsausschusses mit Vertretern von SNIAS und Deutsche Airbus am 5. Mai 1970 in Toulouse, o. D., BAK, B 126/53342. Eine ursprünglich geplante Teilhaberschaft von Fokker-VFW scheiterte an der mangelnden Bereit-

AUFBRÜCHE

Strauß hatte die staatliche Finanzierung der Branche schon in den frühen 1960er Jahren, damals noch als Verteidigungsminister, ebenso unterstützt wie Wirtschaftsminister Erhard und Verkehrsminister Seeböhm.¹²⁵ Als im Zuge der Konkretisierung des Airbus-Projekts allmählich klar wurde, dass es wohl nicht bei den ursprünglich dafür eingeplanten Summen bleiben würde, warnte Finanzminister Dahlgrün bereits 1965 vor einer jährlichen Haushaltsbelastung durch den »Aerobus« von 80 bis 120 Mio. DM. Im BMWi wiegelte man ab und hielt 50 Mio. DM für realistisch. Bald darauf sollte deutlich werden, wie wenig die industriopolitische Euphorie, die Wirtschaftsminister Schmücker zudem mit europapolitischen Argumenten unterfütterte, auf soliden Berechnungen fußte: Im März 1967 kalkulierte das BMWi die Entwicklungskosten des ersten Airbus-Modells bereits auf etwa 1,5 bis 2 Mrd. anstelle der im Vorjahr noch veranschlagten 900 Mio. DM.¹²⁶

Das großzügige Manövriren mit derart ungenauen Kalkulationen musste früher oder später auf Widerstand des Finanzressorts stoßen. Anfang 1970 weigerte sich Minister Alex Möller, die finanziellen Risiken »bedingungslos in Kauf zu nehmen«, wie es Strauß verlangte, der außerdem weit höhere Bürgschaftszusagen forderte als bislang von der Bundesregierung gewährt. Möller verlangte wie bei solchen Bürgschaften üblich die Einschaltung der Deutschen Revisions- und Treuhand-AG. Ein Gutachten der Wirtschaftsprüfer stellte im Juni 1970 prompt fest, dass »bei den für die Gesamtbeurteilung des Airbus-Projektes wesentlichen Einzelberechnungen und Erwartungen durchweg sehr optimistische Erwartungen zugrunde gelegt« worden waren. Strauß hinderte das nicht an weiteren Interventionen. Als im August 1970 eine konjunkturpolitisch motivierte Ausgabensperre auch die Deutsche Airbus treffen sollte, bearbeitete er »in ganz massiver Weise« den BMWi-Staatssekretär

schaft der niederländischen Regierung, nicht nur das unternehmerische Risiko der Entwicklung zu tragen, sondern auch für Verluste aus der Serienfertigung einzustehen; Ahrens, Importance, S. 71.

¹²⁵ Strauß an Adenauer, 12.10.1962, BAK, B 136/7729; Erhard an Adenauer, 1.8.1962, ebd.; Vermerk Praß, 26.9.1962, ebd. Der Branchenverband BDLI hatte umgekehrt die Bereitschaft signalisiert, sich nach Gewährung von Subventionen umgehend um Fusionen zu bemühen; BDLI-Präsident Rothe an Ministerialrat Praß im Bundeskanzleramt, 19.2.1963, ebd.

¹²⁶ Dahlgrün an Erhard, 20.7.1965, B 136/7733; Görs an Chef des Bundeskanzleramts, 12.8.1965, ebd.; Schmücker an Chef des Bundeskanzleramts, 17.2.1966, ebd.; Geberth, Vermerk für die Kabinettssitzung, 13.3.1967, ebd. Zu den unterschiedlichen Kalkulationen und den Verhandlungen mit der Industrie vgl. Andres, Luft- und Raumfahrtindustrie, S. 389-397.

Detlev Rohwedder und bewegte diesen, über Nacht durch eine informelle Garantie die Vorfinanzierung bei privaten Banken zu ermöglichen.¹²⁷

Strauß war nicht der einzige Industriepolitiker, dem die Zukunftshoffnungen über eine allzu penible Kostenkontrolle gingen. Zwar wurden 1971 sogar die Kosten eines vorzeitigen Projektabbruchs diskutiert, da noch keine einzige Maschine bestellt war und die Absatzaussichten inzwischen wesentlich kritischer eingeschätzt wurden. Gegenüber einer zunehmenden Skepsis stellte jedoch beispielsweise ein Grundsatzpapier aus der zuständigen Abteilung des BMWi klar, dass aus Sicht der Bundesregierung zuallererst die langfristige volkswirtschaftliche Ratio es rechtfertige, die Branche als »Produzent[in] technischer Spitzenerzeugnisse und gleichzeitig damit als Schrittmacher des technologischen Fortschritts in zahlreichen anderen industriellen Bereichen« zu subventionieren, obwohl auch aufgrund anderer Luft- und Raumfahrtprojekte erhebliche Ausgabensteigerungen befürchtet wurden. Forderungen nach kurzfristigen Kosten-Nutzen-Rechnungen wurde dezidiert eine Absage erteilt, stattdessen auf die langfristigen technologischen Effekte verwiesen. Ein Ausstieg aus den Kooperationen im zivilen und militärischen Bereich sei zwar theoretisch möglich, praktisch aber, von den Glaubwürdigkeits schäden für die europäische Zusammenarbeit ganz abgesehen, nur als »Rückfall« in die Innovationsdefizite und auf den Beschäftigungsstand der 1950er und 1960er Jahre denkbar.¹²⁸

Ins selbe Horn stieß, bei aller Kritik im Detail, 1970 ein Gutachten der Unternehmensberatung Kienbaum: Ohne erhebliche und noch zu verstärkende staatliche Unterstützung insbesondere des Airbus werde die deutsche Luftfahrtindustrie nicht »aus dem Stadium einer bloßen Betreuungs- und Lizenzfertigungsindustrie« heraus- und zur »Schrittmacher-Industrie« heranwachsen.¹²⁹ Diese Position setzte sich durch.

¹²⁷ Möller an Schiller, 6.2.1970, BAK, B 136/7733; Schiller an Strauß, 25.2.1970, ebd.; Zusammenfassung eines Gutachtens der Deutschen Revisions- und Treuhand-AG, 3.6.1970, ebd. (das Titelblatt des Dokuments fehlt); Geberth an Minister, 11.8.1970, ebd.; vgl. Raabe, Ambitionen, S 42 f.

¹²⁸ Weiss an Minister, 30.8.1971, BAK, B 136/7734 (Zitate); Aufzeichnung (Entwurf eines Arbeitspapiers des Fachreferats W/IV B 3), 20.7.1971, ebd.; Chronologie der Grundsatzaussagen der Bundesregierung zur LRI-Strukturpolitik, o. D. (1975), mit Verweis auf einen Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses für Luft- und Raumfahrtindustrie vom 13.3.1972, BAK, B 102/230363; Raabe, Ambitionen, S. 53-58.

¹²⁹ So die Lesart des BMWi-Referenten Hasselberg, der darin »keine Sensationen« entdecken konnte: Vermerk, 17.8.1970, BAK, B 102/107338. Das Gutachten selbst fehlt in den Akten, eine Zusammenfassung der Endfassung findet sich im Archiv der Europäischen Kommission: Kienbaum Beratungen GmbH, Bericht über eine

AUFBRÜCHE

Zwar waren die Ministerialbeamten, die sich von den professionellen Beratern konkrete Sparvorschläge erhofft hatten, durchaus »betroffen über den lauten Ruf nach der Hilfe des Staates«. Das Gutachten aber beruhte auf einem gemeinsamen Beschluss mit Branchenvertretern, die seit 1969 sogar in einem zusammen mit der Bundesregierung unterhaltenen »Arbeitskreis für Fragen der Luft- und Raumfahrtindustrie« an einem langfristigen Strukturkonzept arbeiteten.¹³⁰ Angesichts eines solchen politisch-unternehmerischen Grundkonsenses erstaunt die Mobilisierung rasch zunehmender Subventionen schon weniger, zumal in diesem Rahmen laufend über Einsparpotenziale und organisatorische Verbesserungen debattiert wurde, denen sich die Industrie nicht unbedingt verschloss. Die Fördersummen relativieren sich zudem beim Vergleich mit dem Schiffbau, wo die Subventionierung ebenfalls drastisch anstieg, nämlich von 125 Mio. DM (1966) auf einen vorläufigen Höchstwert von 297 Mio. DM (1969), um nach einem kurzzeitigen Rückgang 1975 bereits 370 Mio. DM zu erreichen.¹³¹ Eine krisengeschüttelte »alte« Industrie konnte also unter bestimmten Bedingungen ebenso mit politischer Hilfe rechnen wie eine »Zukunftsindustrie«.

Das galt erst recht für den Energiesektor, wo die Kernkraft als die Energiequelle der Zukunft galt. Im Gegensatz zur Computerproduktion und zur Luft- und Raumfahrtindustrie galten die deutschen Hersteller von Kernkraftwerken Ende der 1960er Jahre durchaus als international wettbewerbsfähig. Dies betraf allerdings nur die existierenden Produktionsreihen, während eine Kosten- und Risikobeteiligung des Staates bei Neuentwicklungen unvermeidbar schien.¹³² Die erheblichen Wirtschaftlichkeitsrisiken der vermeintlich wichtigsten Energiequelle der Zukunft waren den Energieversorgern und Kraftwerksherstellern erst seit Anfang der 1960er Jahre richtig bewusst geworden; 1962 hatte der Bund neben Krediten und Bürgschaften erstmals die Übernahme eines Großteils des

Analyse der Struktur und Wettbewerbssituation der deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie (Zusammenfassung), April 1971, HAEK, BAC 70/1984/1759.

¹³⁰ Abt. IV B 3, Sprechzettel, 12.2.1971, BAK, B 102/197659 (Zitat); Hasselberg an Referat W/Z 4, 7.6.1971, BAK, B 102/197659. Mitglieder des Arbeitskreises waren die »Hauptgeschäftsführer« von MBB, VFW-Fokker und Dornier, ein Vorstandsmitglied der Deutschen Lufthansa, ein Vorstandsmitglied der Deutschen Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt sowie die für Luft- und Raumfahrtfragen zuständigen Abteilungsleiter der Wirtschafts-, Finanz-, Wissenschafts-, Verkehrs- und Verteidigungsministerien.

¹³¹ Albert, Branche, S. 206.

¹³² Der Bundesminister für Wirtschaft, Einordnung strukturpolitischer Aufgaben in die Finanzplanung, 31.5.1968, BAK, B 102/59357, S. 20.

Betriebsrisikos des ersten bundesdeutschen Demonstrationskernkraftwerks in Grundremmingen zugesagt.

Organisatorisch erfolgte diese Förderung über das »Atomministerium« bzw. die seit 1962 daraus hervorgegangenen Wissenschafts- und Forschungsministerien. Hinzu kamen noch die Forschungsförderung über die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom), die sich auch auf die teuren Experimente mit einem Schnellen Brüter erstreckten, und die überwiegend vom Bund finanzierten Ausgaben für die kerntechnischen und kernphysikalischen Großforschungseinrichtungen, die zwischen 1962 und 1970 von 233 Mio. auf 490 Mio. DM jährlich stiegen.¹³³ Bis 1974 wandte der Bund sodann 335 Mio. DM an Zuschüssen für die Entwicklung kommerzieller Leichtwasserreaktoren durch die Kraftwerksbauer AEG und Siemens auf, hinzu kamen Bürgschaften und zinsgünstige Kredite von 640 Mio. DM. Weitere 2,1 Mrd. DM an direkter Entwicklungsförderung und knapp 400 Mio. DM an Risikobeteiligungen und Bürgschaften entfielen auf Hochtemperaturreaktoren (BBC) und Schnellbrutreaktoren (AEG, Siemens), die nie bis zur Serienreife gelangten. Federführend war auf diesem Feld nicht das BMWi, das nicht einmal über präzise Daten zu den Subventionsempfängern verfügte, sondern das Forschungsministerium.¹³⁴

Das waren erhebliche Summen, die aber immer noch deutlich unter den Aufwendungen für den Steinkohlenbergbau blieben. Das im April 1967 in Kraft getretene Gesetz zur Sicherung des Steinkohleabsatzes in der Elektrizitätswirtschaft sowie die Einführung der Kokskohlenbeihilfe mit dem Hüttenvertrag 1969 verpflichteten bereits zwei andere Branchen darauf, den Bergbau durch die subventionierte Abnahme seiner Produkte zu stützen. Da an einem Kapazitätsabbau dennoch nichts vorbeiging, beauftragte Schiller das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Plans. Das Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus vom Mai 1968 schuf die Funktion eines Kohlebeauftragten der Bundesregierung, der bei Widerstand gegen die Neuordnungspläne den Unternehmen theoretisch auch Subventionen entziehen konnte, und demonstrierte insofern neben der fortgesetzten Zahlungsbereitschaft den grundsätzlichen Steuerungsanspruch der neuen Bundesregierung. Die 3,3 Mrd. DM, die in den ersten fünf Jahren ihres Bestehens allein an die Ruhrkohle AG flossen, lagen

¹³³ Wieland, Technik, S. 69, 110–115, 123 ff.; Radkau, Aufstieg, S. 27 ff., 132–137, 196–202.

¹³⁴ Abelshauser/Kopper, Ordnungspolitik, S. 74; dort der Verweis auf: Vermerk Hass (IV A 4), 22.4.1974, BAK, B 102/156923; Daten nach: o. V., Ausgaben des Bundes für die Reaktorentwicklung bis Ende 1974, 23.4.1975, ebd.

AUFBRÜCHE

immerhin deutlich unter den Subventionen in den vorangegangenen Jahren.¹³⁵

Wie die Daten der Subventionsberichte in Tab. 2.3 demonstrieren, gingen die Aufwendungen ab 1969 zunächst deutlich zurück, kletterten jedoch bereits 1973/74 wieder in die Größenordnung um 1 Mrd. DM jährlich. Die Subventionierung der Steinkohle ließ sich nicht zuletzt dadurch rechtfertigen, dass der Energiepolitik eine zentrale Position innerhalb der Strukturpolitik zugewiesen wurde. Trotzdem ließ sie sich mit den marktwirtschaftlichen Leitformulierungen der strukturpolitischen Programmatik schwer in Einklang bringen. Im BMWi machte man sich in den späten 1960er Jahren offenbar auch keine Illusionen, dass in absehbarer Zeit auf solche und andere erhebliche Marktverzerungen verzichtet werden könnte. Die Konkurrenten der Kohle auf dem Energiemarkt mussten unterdessen nicht darben: 1969 kam auch die Mineralölindustrie, wo angesichts der wackligen Marktpositionen und mangelnden Ertragskraft deutscher Unternehmen ebenfalls über die Errichtung eines nationalen Konzerns diskutiert wurde, in den Genuss eines »Starthilfeprogramms« zur Erschließung neuer Rohstoffquellen, das sich bis 1975 auf Zuschüsse und bedingt rückzahlbare Darlehen von insgesamt 575 Mio. DM belaufen sollte.¹³⁶

Nicht nur in den hier skizzierten hochkonzentrierten Branchen profitierten von den Subventionen ganz überwiegend Großunternehmen. 93 Prozent der gesamten FuE-Subventionen gingen 1973 an die 50 größten Empfängerunternehmen; die Tendenz war zwar sinkend, doch vier Jahre später belief sich ihr Anteil immer noch auf rund drei Viertel.¹³⁷ Tendenziell stärker von Großunternehmen in Anspruch genommen wurde auch die 1964 eingeführte Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen laut § 6b des Einkommensteuergesetzes, die jedoch auch kleinere Unternehmen durch die erleichterte Realisierung stiller Reserven zur Investitionsfinanzierung nutzten.¹³⁸ Ähnlich wie in der Regionalförderung bestand hier zumindest ein ungeklärtes Verhältnis zwischen mittelstands- und industriepolitischen Zielen, das zugleich Kritik an asymmetrischen Verteilungseffekten von Subventionen stützte. So nahm der linke Ökonom

¹³⁵ Abelshauser/Kopper, Ordnungspolitik, S. 54-57; zu Investitionen, Stilllegungen und Finanzen der Ruhrkohle AG und den flankierenden Staatsleistungen im Einzelnen Abelshauser, Ruhrkohlenbergbau, S. 153-164.

¹³⁶ Der Bundesminister für Wirtschaft, Einordnung strukturpolitischer Aufgaben in die Finanzplanung, 31.5.1968, S. 14-20, BAK, B 102/59357; Kabinettprotokolle 1969, Einleitung, S. 25f.; Protokoll der 159. Kabinettsitzung, 12.3.1969, ebd., S. 134f.; Karlsch/Stokes, Faktor, S. 368-375.

¹³⁷ Grüner, Ensuring economic growth, S. 104; ders., Strukturpolitik, S. 53.

¹³⁸ Jákli, Marshallplan, S. 141-155.

Jörg Huffschmid in seiner Analyse der bundesdeutschen Kapitalkonzentration mit dem Steinkohlenbergbau eine Branche aufs Korn, die mit der Gründung der Ruhrkohle AG in der Tat eine »private Einheitsgesellschaft mit staatlicher Gewinngarantie« geschaffen hatte. Ähnlich schien die Luft- und Raumfahrtindustrie durch die Fusion zu Messerschmitt-Bölkow-Blohm zu belegen, dass die Bundesregierung bereits in Zeiten der Großen Koalition eine Industriepolitik betrieb, die Risiken verstaatlichte und das Überleben privater Unternehmen mit Gewinnorientierung vielleicht nicht garantierte, aber jedenfalls sehr erleichterte.¹³⁹

Bei genauerem Blick auf die Praxis der späten 1960er und frühen 1970er Jahre lässt sich jedoch kaum behaupten, die Strukturpolitik habe das wirtschaftliche Gesicht der Republik verändert. Die erhebliche Zunahme der Subventionen in absoluten Zahlen relativierte sich angesichts ihrer Anteile an den gesamten Staatsausgaben bzw. Steuereinnahmen (Tab. 2.2), und sie fügte sich unmittelbar in einen grundlegenden Wandel der bundesrepublikanischen Finanzpolitik. Eine jedenfalls in Teilen parteienübergreifende »Expansionskoalition«, die die führende, mittlerweile deutlich durch die Machtübernahme der Sozialdemokratie geprägte Ministerialbürokratie ebenso einschloss wie Gewerkschaften, Wissenschaftler und Medien, einte bei allen programmatischen Unterschieden die grundsätzliche Bereitschaft, den Bundeshaushalt umfangreicher und umfassender als bislang für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben in Anspruch zu nehmen und dies bei Bedarf durch Kreditaufnahme zu ermöglichen. Neben konjunktur- und konjunkturpolitikbedingten Ausgaben und Mindereinnahmen wurden durch die neu eingeführte mittelfristige Finanzplanung wachsende Staatsausgaben und Defizite seit 1967 erklärtermaßen Teil des wirtschaftspolitischen Instrumentariums. Die sozialdemokratische Reformfreudigkeit dieser Jahre äußerte sich in deutlich ansteigenden Ausgaben für Bildung und Wissenschaft, Städtebau und Wohnungswesen, Infrastruktur und Sozialpolitik. Parallel dazu trieben in den Länderhaushalten vor allem Personalaufstockungen das rasche Ausgabenwachstum.¹⁴⁰

Industriepolitisch motivierte Subventionen gehörten bei der Ausgabenplanung zumindest nicht zu den ganz großen Themen. Ähnlich wie in der Finanzpolitik aber lässt sich auf diesem Feld ein parteiübergreifender Minimalkonsens beobachten, dass die veränderte Situation nach dem Auslaufen des »Wirtschaftswunders« neuer Konzepte bedurfte, in denen die Intervention in Marktprozesse und Marktergebnisse grundsätzlicher

¹³⁹ Huffschmid, Politik, S. 56 ff.

¹⁴⁰ Ullmann, Expansionskoalition; ausführlicher ders., Abgleiten, S. 75-187.

AUFBRÜCHE

als bislang zu diskutieren und zu legitimieren war. Die strukturpolitischen Grundsätze und die neue Subventionsberichterstattung waren Versuche, den Wildwuchs an Begünstigungen einzelner Industrien wenigstens in Grenzen zu halten. Diese Subventionslandschaft ergab sich daraus, dass die profitierenden Branchen mangels allgemeiner Regeln, die über Bekenntnisse zu marktwirtschaftlichen Prinzipien hinausgingen, ihr jeweiliges Gewicht in die Waagschale werfen und gesamtwirtschaftliche Fragen in den Hintergrund drängen konnten.¹⁴¹

Obwohl in den allgemeinen Diskussionen ein ums andere Mal das Subsidiaritätsprinzip herausgestrichen wurde und eine offensichtliche Kontinuität zur Ära Adenauer-Erhard in der Betonung der unterstützenden, nicht aber konservierenden Rolle der Politik im wirtschaftlichen Strukturwandel lag,¹⁴² stand den Protagonisten klar vor Augen, dass die wachsenden Ausgaben zur Unterstützung der Industrie auch in Zukunft nicht bloß hehren Prinzipien folgen würden. »Aufgabe dieser Grundsätze ist es aber, einen allgemeinen Modus zu finden, wie Strukturwandlungen behandelt werden sollten. Dass unter politischem Druck besondere Maßnahmen ergriffen werden, wird sich nicht ändern«, hatte Johann Baptist Schöllhorn schon 1964 nüchtern festgehalten.¹⁴³ Das in den späten 1960er Jahren angekündigte strukturpolitische »Gesamtkonzept« musste gleichzeitig den konkreten Prozessen des ökonomischen Strukturwandels auf der Branchenebene adäquat sein und doch allgemeine Regeln reflektieren, um die Strukturpolitik nicht auf eine Abfolge diskretionärer, allein anhand des Einzelfalls begründeter Interventionen zu reduzieren. Die Debatten der folgenden Jahre sollten zeigen, dass das leichter gefordert als getan war.

¹⁴¹ Vgl. Jákli, Marshallplan, S. 118 f.

¹⁴² Ritschl, Marktwirtschaft, S. 373 f.

¹⁴³ Flandorffer, Ergebnisvermerk über die Besprechung vom 9.10.1964, 19.10.1964, BAK, B 102/108483.

3. Die Krise als Chance? Industriepolitik und Subventionsdebatte bis zum Ende der sozial-liberalen Koalition

Die endgültige Auflösung des 1944 in Bretton Woods aus der Taufe gehobenen Systems fester Wechselkurse im März 1973 und die erste Ölpreiskrise am Ende desselben Jahres werden häufig als zeithistorische Zäsurmomente angeführt, die zugleich symbolhaft für den endgültigen Abschied von den außergewöhnlichen Wachstumsbedingungen des »Goldenene Zeitalters« nach dem Zweiten Weltkrieg und für den Beginn einer neuen Ära »nach dem Boom« stehen.¹ Diese beiden Ereignisse markierten für die bundesdeutsche Wirtschaft zweifellos erhebliche Einschnitte. Ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit war lange durch eine Unterbewertung der Deutschen Mark abgestützt worden, die Auflösung des Fixkurssystems brachte außerdem erhebliche Unsicherheiten in die internationalen Handels- und Finanzbeziehungen. Die drastische Erhöhung der Weltmarktpreise für Erdöl, in geringerem Maße auch für andere Einfuhrgüter verteuerte binnen weniger Monate drastisch die Importe der westlichen Industrieländer. In der Bundesrepublik lösten sie zusammen mit massiven Lohnerhöhungen 1974 einen heftigen Konjunkturteinbruch aus, der im folgenden Jahr noch durch eine internationale Rezession verschärft wurde.

Die Einordnung in längerfristige Trends relativiert allerdings den Zäsurcharakter des Jahres 1973. Die D-Mark hatte schon seit den frühen 1960er Jahren unter Aufwertungsdruck gestanden, und ein erheblicher Teil der Außenwirtschaftsbeziehungen wurde nunmehr innerhalb eines Wechselkursverbunds der EWG-Staaten abgewickelt. Die Aufwertung der westdeutschen Währung gegenüber dem Dollar schwächte zudem die Wirkung der Ölpreiserhöhung ab, weil Importe gegen Fremdwährungen billiger wurden. Der auf den Preisanstieg folgende Wachstumseinbruch spitzte längerfristige Strukturprobleme mancher Branchen drastisch zu, erzeugte sie aber nicht erst. Wie im vorangehenden Kapitel ausgeführt, war den Experten in Wissenschaft und Politik schon Mitte der 1960er Jahre bewusst, dass die »goldene« Zeit der enormen gesamtwirtschaft-

¹ Doering-Manteuffel/Raphael, Boom; Doering-Manteuffel/Raphael/Schlemmer (Hg.), Vorgeschichte; Raphael, Kohle; Herbert, Geschichte, S. 887-895; Hobsbawm, Zeitalter, S. 324-362; Borchardt, Zäsuren. Kritisch dazu etwa Plumpe, »Ölkrise«; Graf, Öl, S. 392 f.

lichen Wachstumsraten vorbei war. Nichtsdestoweniger signalisierte die rasch zunehmende Zahl der Arbeitslosen, die im Jahresschnitt 1973 noch rund 273.000 betrug, zwei Jahre später hingegen knapp über einer Million lag, massiven politischen Handlungsbedarf – während die Steuerungsgewissheit der 1960er Jahre längst gründlich in Frage gestellt wurde.²

Die Delegitimierung des Planungsoptimismus, der sich in der Globalsteuerung, der mittelfristigen Finanzplanung und dem Aufbau umfangreicher Prognosesysteme äußerte, begann schon 1967/68, als das Projekt der keynesianisch fundierten Stabilisierungs- und Wachstumspolitik durch gravierende Fehlprognosen des Wirtschaftswachstums die ersten Dämpfer erhielt. Die rasch wachsenden Staatsausgaben verschärften die Spannungen zwischen Wirtschafts- und Finanzministerium und trieben in der Hochkonjunktur der späten 1960er und frühen 1970er Jahre die Inflationsrate ebenso in die Höhe wie die schnell zunehmenden Lohnansprüche der Gewerkschaften. In den frühen 1970er Jahren mehrten sich vor allem in der Bundesbank und im Sachverständigenrat die Forderungen nach einer tendenziell monetaristischen, an Geldwertstabilität und Geldmengensteuerung ausgerichteten Umorientierung, und sie gewannen nach dem Ende des Bretton-Woods-Regimes schnell an praktischer Bedeutung. Konjunkturprogramme wurden zwar gerade in der Krise 1974/75 weiterhin aufgelegt, erwiesen sich jedoch als unzureichende Antwort auf das Phänomen der »Stagflation«, also der Gleichzeitigkeit von stagnierendem Wachstum und hohen Inflationsraten. Die daraus resultierende, endgültige Abkehr der bundesdeutschen Wirtschaftspolitik von überzogenen keynesianischen Steuerungshoffnungen und die Hinwendung zu einer »angebotsorientierten« oder kurz »Angebotspolitik« zur Erleichterung unternehmerischer Investitionen ordnete sich in einen internationalen Trend ein.³

2 Vgl. im Überblick Giersch/Paqué/Schmieding, Miracle, S. 127 (Arbeitslosenzahlen), 150–189; Abelshauser, Wirtschaftsgeschichte, S. 392–396; Plumpe, »Ölkrise«; Ahrens/Steiner, Wirtschaftskrisen. Die in der Literatur häufig angeführte Vervierfachung des Ölpreises beruht auf dem offiziellen OPEC-Verkaufspreis für Erdöl der Referenzsorte »Arabian Light«, der zwischen Anfang Oktober und Ende Dezember 1973 von 3,01 auf 11,65 US-Dollar je Barrel stieg, um dann wieder leicht nachzugeben; vgl. die Daten bei Hohensee, Ölpreisschock, S. 78. Die vom Statistischen Bundesamt ermittelten jahresdurchschnittlichen Einfuhrpreise für Rohöl stiegen jedoch um weniger als das Dreifache, der Einfuhrpreisindex lediglich von 141,1 (Jahresdurchschnitt 1973) auf 382,6 (1974); Statistisches Jahrbuch 1975 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 452, 456.

3 Nützenadel, Stunde, S. 328–352; Schanetzky, Ernüchterung, S. 112–139, 161–170; Siegenthaler, Ende.

Ihren personifizierten Ausdruck erhielt die Desillusionierung in Karl Schillers Rücktritt im Juli 1972. Nachdem ein gutes Jahr zuvor bereits Finanzminister Alex Möller, ebenfalls ein Aushängeschild sozialdemokratischer Wirtschaftskompetenz und überzeugter Keynesianer, die wachsende Spendierfreude seiner Parteifreunde nicht mehr hatte verantworten wollen, hatte Schiller auch dessen Amt übernommen und war kurzzeitig zum »Superminister« aufgestiegen. Den konkreten Anlass, gleich beide Ministerposten aufzugeben, bot zwar ein Streit über die Währungspolitik. Doch scheiterte auch der populäre Schiller in erster Linie daran, dass seine Ressortkollegen selbst in der Hochkonjunktur nicht hinreichend bereit waren, das Ausgabenwachstum zu bremsen, womit sie neben der Belastung des Staatshaushalts auch der konjunkturpolitischen Logik zuwiderhandelten. Nach einem fünfmonatigen Intermezzo unter Helmut Schmidt übernahm nach der nächsten Bundestagswahl für lange Zeit die FDP, zunächst in Person von Hans Friderichs, das Bundeswirtschaftsministerium, das allerdings gegenüber dem weiter von Schmidt, seit dessen Aufstieg zum Bundeskanzler 1974 dann von Hans Apel und seit 1978 schließlich vom vormaligen Forschungsminister Hans Matthöfer geführten Finanzressort deutlich an Gewicht verlor.

Ob sich das konjunkturpolitische Erscheinungsbild der Regierung von den ersten Jahren unter liberaler Verantwortung wesentlich unterschieden hätte, wenn Schiller länger im Amt geblieben wäre, darf allerdings bezweifelt werden. Die konkrete Wirtschaftspolitik der sozial-liberalen Koalition war in den frühen 1970er Jahren durch eine »Hektik zahlreicher kurzfristiger Steuerungseingriffe« charakterisiert, die den ursprünglichen Lenkungsoptimismus auch in der öffentlichen Wirkung schnell verblassen ließ. Teils war das den vor allem außenwirtschaftlich komplizierter werdenden Rahmenbedingungen geschuldet und insofern kaum vermeidbar, teils zeigten sich darin die Grenzen politischer Steuerung einer hochkomplexen und international vernetzten Marktwirtschaft: beschränkte Information und begrenzte Vorhersagbarkeit individuellen ökonomischen Handelns, die unvermeidlichen Zeitverschiebungen zwischen Informationsgewinnung, Prognostik, Lageeinschätzung und politischem Handeln, die sich bereits im Umgang mit der Konjunkturkrise 1967 gezeigt hatten, und schließlich der Zwang zur Aushandlung politischer Maßnahmen zwischen Parteien und Interessengruppen.⁴

4 Schanetzky, Ernüchterung, S. 119 (Zitat), 123 ff.; Lütjen, Karl Schiller, S. 332-346; zu den Kompetenzverlagerungen zwischen Wirtschafts- und Finanzressort Löffler, Strukturen, S. 147 ff. Allgemein zum Abklingen der Planungseuphorie Ruck, Sommer, S. 392-400; Metzler, Konzeptionen, S. 404-418; Seefried/Hoffmann, Einlei-

Dass außerdem das schnelle Wachstum der Staatsausgaben in der ersten Hälfte der 1970er Jahre erhebliche Risiken barg, war im Grunde nur sehr kurze Zeit verdrängt worden. Einen Wandel der haushaltspolitischen Programmatik markierte bereits Helmut Schmidts erste Regierungserklärung im Mai 1974, die unter Verweis auf die »finanzwirtschaftlichen Grenzen« der Politik eine neue Sparsamkeit ankündigte. Die Haushaltzuwächse waren selbst in konjunkturellen Hochphasen im Wesentlichen durch Neuverschuldung finanziert worden, was zukünftige Handlungsspielräume ohnehin einschränkte. Als bald darauf die Rezession einsetzte, sanken zudem die Steuereinnahmen, und eine 1975 greifende Reform der Einkommensteuer hatte ebenfalls erhebliche Mindereinnahmen zur Folge. In der Debatte über die zunehmende Staatsverschuldung bildete sich in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts eine »Konsolidierungscoalition« heraus, wobei die Positionen einerseits in einem sehr allgemeinen Sinne parteiübergreifend sein konnten, andererseits aber innerhalb der Parteien konkrete Fragen oft umstritten waren. Insgesamt wurde mittels Ausgabenkürzungen zwar nicht wie in der Frühzeit der Bundesrepublik der unbedingte Ausgleich des Staatshaushalts angestrebt. Aber tendenziell beschränkten Konsolidierungsziele doch den seit den späten 1960er Jahren massiv vorangetriebenen Einsatz des Budgets als Mittel der Konjunktur- und Wachstumspolitik. An einer dramatischen Zunahme der Verschuldung änderte dies allerdings nichts: Die Schulden des Bundes vervierfachten sich zwischen 1974 und 1982 von 78,7 Mrd. auf 314,3 Mrd. DM, die Schuldenquote verdreifachte sich nahezu und stieg auf knapp 20 Prozent des Bruttonsozialprodukts.⁵

Die Chancen einer systematischen und zugleich expansiven Strukturpolitik standen damit auf den ersten Blick schlecht. Dies scheint sich auch in den deutlich sinkenden jährlichen Zuwachsraten der Steuervergünstigungen zugunsten der Gewerblichen Wirtschaft zu spiegeln, die nach durchschnittlich 17,7 Prozent (1967-1974) nur noch 3,4 Prozent (1974-1981) betragen.⁶ Dass die Finanzhilfen an die Gewerbliche Wirtschaft, wie in Kapitel 2.2 skizziert, in absoluten Zahlen seit Mitte der 1970er Jahre leicht zurückgingen, fügt sich ebenfalls in diesen Trend; dass sie einige Jahre später wieder deutlich zunahmen, zeugt von dem nur

tung; dagegen mit Betonung des infolge der Krise gerade zunehmenden »Planungs- und Gestaltungseifer[s]« Graf, Öl, S. 397.

5 Ausführlich Ullmann, Abgleiten, S. 187-300 (Schmidt-Zitat S. 188; Daten zur Verschuldung S. 243); ders., Expansionscoalition, S. 411-416; eine Betonung der Kontinuitäten während der sozial-liberalen Koalition, insbesondere beim Ausgabenwachstum, hingegen bei Ehrlicher, Finanzpolitik, S. 10-19.

6 Jákli, Marshallplan, S. 222.

GRUNDSATZFRAGEN NACH DEN »GRUNDSÄTZEN«

bedingten Zusammenhang dieser Ausgaben mit gesamtwirtschaftlichen Steuerungsansprüchen.

In programmatischer Hinsicht hatte der Führungswechsel im Wirtschaftsministerium keine unmittelbaren Folgen. Friderichs bekannte sich 1974 in einem Bändchen namens »Mut zum Markt« klar zu den 1968 verabschiedeten Grundsätzen der Strukturpolitik; dass Subventionen stets nur »befristet und marktkonform« zu gewähren, Erhaltungssubventionen klar abzulehnen seien, hätten seine Vorgänger ohne Weiteres unterschreiben können. Überdies konnte der Liberale sich eine Vielzahl von Situationen vorstellen, in denen der Staat »auch gegen den Markt« zu intervenieren habe, und bekräftigte damit letztlich nur die Maßnahmen der vergangenen Jahre zugunsten »alter« und »zukunftsfähiger« Industrien, zur Erhaltung von Arbeitsplätzen oder zur Förderung bestimmter Regionen.⁷

Weitere Bemühungen zur Verregelung der Strukturpolitik waren aus solchen Verlautbarungen schwerlich abzuleiten. Auch in den regelmäßigen Gesprächen des BMWi mit den Ministerien der Bundesländer war das Interesse an weiteren Grundsatzdiskussionen oder einer Präzisierung der vorliegenden Kompromisspapiere offenbar verebbt.⁸ Innerhalb des Bundesministeriums aber fanden durchaus weiterhin Debatten um grundsätzliche Weiterentwicklungen statt, die unter anderem in die Institutionalisierung einer wissenschaftlichen Strukturberichterstattung mündeten. Und nicht nur dieser Aspekt der Strukturpolitik beschäftigte die Ökonomen.

3.1 Grundsatzfragen nach den »Grundsätzen«

Nach den im vorangegangenen Kapitel erwähnten, stark praxisorientierten Erörterungen im Verein für Socialpolitik und im Sachverständigenrat um die Mitte der 1960er Jahre etablierte sich Strukturpolitik als Begriff und Gegenstand gegen Ende des Jahrzehnts fest in der Wirtschaftswissenschaft. Bereits 1968 zeigte sich der enge Zusammenhang mit dem zeitgenössischen Lenkungs- und Wachstumsoptimismus an einem Lehrbuch, das sich ausgiebig der »Strukturpolitik in der wachsenden Wirtschaft« widmete.⁹ Joachim Starbatty, der kurz zuvor eine Disserta-

7 Ahrens, *Interventionsstaat*, S. 219 f.; vgl. Friderichs, *Mut*, S. 21-24.

8 Vgl. die Kurzprotokolle des Wirtschaftspolitischen Ausschusses Bund/Länder aus den Jahren 1971-1976 in BAK, B 102/292125.

9 Ortlib/Dörge, *Wirtschaftsordnung*, Kapitel 3; vgl. auch Dörge, *Strukturpolitik*.

tion zur regionalen Strukturpolitik vorgelegt hatte, meinte 1969 gar zu beobachten, dass die Strukturpolitik insgesamt »die beiden traditionellen Bereiche der Wirtschaftspolitik, [nämlich] Ordnungs- und Konjunkturpolitik, immer mehr in den Hintergrund« dränge.¹⁰

Die schnelle Verbreitung des Begriffs demonstrierte ebenso das traditionsreiche, katholisch geprägte Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, in dem sich mittlerweile der reformfreudige Zeitgeist niederschlug. In einem 1970 erschienenen Ergänzungsband der bereits in den 1950er Jahren begonnenen sechsten Auflage fand sich ein längerer Artikel des Konstanzer Ökonomen Gérard Gäfgen, der einen weiträumigen, über die Darlegungen Herbert Gierschs und die »Grundsätze« der Bundesregierung noch einmal hinausgreifenden Strukturbegriff vertrat. Gäfgen betonte dabei weiterhin in ordoliberaler Tradition den eigenständigen, ja konstitutiven Charakter der Wettbewerbspolitik in Marktwirtschaften und suchte zugleich, ähnlich wie Starbatty, die längerfristig angelegte Struktur- von der kurzfristigen Konjunkturpolitik ebenso zu unterscheiden wie von der rahmensetzenden Ordnungspolitik. Innerhalb dieser bis heute geläufigen Trias der Intervention kam der Strukturpolitik zum einen die Aufgabe zu, Wirtschaftswachstum durch Erhöhung der Faktorproduktivität zu fördern. Hier sei »in den letzten Jahren eine deutliche Tendenz zu einer ausdrücklich als solche bezeichneten aktiven Strukturpolitik« zu beobachten, die sich letztlich aus dem beschleunigten realen Strukturwandel der jüngeren Vergangenheit erklären lasse. Zum anderen kam jedoch der keynesianische Zeitgeist in der Erörterung des potentiellen Nutzens bei der Stabilisierung von Beschäftigung, Preisniveau und Zahlungsbilanz zum Ausdruck. Strukturpolitik wurde bei Gäfgen praktisch zum Werkzeugkasten des gesamten »magischen Vierecks« und zudem der Verteilungspolitik, indem die marktbedingten Einkommensrückgänge absteigender Branchen teilweise kompensiert wurden. Den engen Zusammenhang mit dem zeitgenössischen Steuerungsoptimismus zeigte eine Ausdifferenzierung der strukturpolitischen Instrumente und ökonomischen Begründungen staatlicher Intervention zur Behebung von »Strukturmängeln«, die stark auf den Bedarf an präzisen Informatio-

¹⁰ Starbatty, Beziehungen, S. 4, 8; vgl. ders., Strukturpolitik. Starbatty verweist hier (S. 2 f.) auf eine häufige Verwendung des Begriffs in Veröffentlichungen der EWG-Kommission. Ein maßgeblicher Einfluss dieser Papiere auf die oben skizzierten Grundsatzdiskussionen im BMWi ist den Akten jedoch nicht zu entnehmen, auch für die hier zitierte wirtschaftswissenschaftliche Literatur waren sie nicht von zentraler Bedeutung.

nen für die (auch prognostische) Feststellung struktureller Ungleichgewichte abhob.¹¹

Eine gewisse Tendenz zur positiven Analyse, die die Existenz staatlicher Intervention schlicht voraussetzte und sie bei allen Hinweisen auf die problematischen Wirkungen keineswegs pauschal verdammte, lässt sich zeitgleich in der ökonomischen Betrachtung von Subventionen finden. Der Frankfurter Finanzwissenschaftler Norbert Andel spielte in seiner 1970 veröffentlichten Habilitationsschrift wohl erstmals in der Bundesrepublik detailliert die Auswirkungen von Subventionen auf Investitionen, Faktorallokation, Einkommensverteilung und Konjunktur in abstrakten Gleichungssystemen durch. Die Erörterung der komplexen Verästelungen bis hin zu sich wandelnden Erwartungshaltungen der Wirtschaftssubjekte demonstrierte letztlich vor allem die Unmöglichkeit präziser und zugleich umfassender Ergebnisprognosen. Andel bemühte sich gleichwohl um die Formulierung von »Subventionsregeln«, unter denen Transparenz und zeitliche Begrenzung eine wichtige Rolle spielten.¹²

Die Erschütterung des konjunktur- und wachstumspolitischen Steuerungsoptimismus in den folgenden Jahren verringerte das akademische Interesse an Strukturpolitik keineswegs. Ganz im Gegenteil war das Thema um die Mitte der 1970er Jahre wissenschaftlich präsenter denn je,¹³ was sich nicht zuletzt an verstärkten Bemühungen um terminologische Klärung niederschlug. Als »in der Regel ziemlich vage und unbefriedigend« beschrieb etwa noch 1972 eine Publikation des Köln-Bonner Instituts für Mittelstandsforschung, das eine Brückenfunktion zwischen der einschlägigen universitären Forschung und der Mittelstandspolitik im BMWi einnehmen sollte, die in der Literatur aufzufindenden Definitionsversuche; dies sei wiederum mit dem vieldeutigen Strukturbegriff zu erklären.¹⁴

Das zunehmende wissenschaftliche Interesse an Strukturpolitik mochte auch innerakademischen Pfaden der Profilierung folgen, jedenfalls reflektierte es zugleich die Wahrnehmung realen Handlungs- und Orientierungsbedarfs in der ökonomischen Zunft. Ob die verstärkte Konzen-

¹¹ Gäfgen, Strukturpolitik (Zitate Sp. 387, 391, 398, 402 f.). Vgl. Ruck, Steuerungsbedarf, S. 30 ff.

¹² Andel, Subventionen (1970), insb. S. 139–151; vgl. auch ders., Subventionen (1977).

¹³ Vgl. Ruck, Steuerungsbedarf, S. 33 ff. Ruck verweist u. a. auf eine Literaturrecherche des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung, die 1976 über 300 Titel zum Thema identifizierte: Strukturpolitik. Literaturverzeichnis (zusammengestellt von Doris Langenbrinck), in: WSI Mitteilungen 29 (1976), S. 761–769.

¹⁴ Tholl, Strukturpolitik, S. 7.

tration auf die »Mesoebene« der Branchen und Regionen eine Alternative zur gescheiterten »globalen« Planung auf der Makroebene eröffnen würde, stand allerdings auf einem ganz anderen Blatt. Die Frage, wie umfassend und systematisch der Staat in volkswirtschaftliche Strukturen eingreifen sollte oder durfte, berührte ordnungspolitische Grundfragen und damit das Selbstverständnis des Fachs gerade in der Bundesrepublik.

Prägnant zeigte das 1977 der einschlägige Beitrag Walter Hamms im Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. Hamm legte systematisch Ziele und Instrumente der Strukturpolitik und ihre Interdependenz mit anderen Feldern der Wirtschaftspolitik dar und demonstrierte damit, dass das Thema endgültig im ökonomischen Mainstream angekommen war. Die Tendenz zur konzeptionellen Systematisierung gegenüber dem bislang zu beobachtenden »Konglomerat verschiedener Einzelziele und Einzelmaßnahmen für einige ausgewählte Wirtschaftsziele mit besonderen Strukturproblemen« beunruhigte den ordoliberalen Ökonomen aber gleichzeitig zutiefst – mittlerweile könne man sich durchaus fragen, »ob es nicht in Wahrheit um gesamtwirtschaftliche Planung und Lenkung geht und ob es sich um eine begriffliche Tarnung zentraler staatlicher Planungskonzeptionen handelt«. Das richtete sich offenkundig gegen die Anhänger einer umfassenden staatlichen Investitionslenkung oder einer entsprechenden Lenkung der privaten Industrieforschung. Doch auch selektive Maßnahmen der sektoralen Strukturpolitik wurden in ihrer grundsätzlichen Abweichung von marktwirtschaftlichen Prinzipien beleuchtet und als häufiges Resultat vorheriger Staatseingriffe in Marktpreisbildung und Wettbewerb dargestellt. Auch fand sich der kritische Hinweis, Politiker gewährten »einkommenserhöhende oder beschäftigungsstabilisierende staatliche Maßnahmen«, um ihr Wählerpotenzial zu vergrößern.¹⁵ Insgesamt ließ sich der Artikel gleichermaßen als Anerkennung der Unvermeidbarkeit von Strukturpolitik wie als harsche Kritik ihrer Entstehungsgründe, Kosten und gelegentlichen Widersprüche lesen. Er stand insofern beispielhaft für das Konfliktfeld, in dem sich programmatiche Weiterentwicklungen ebenso bewegten wie die Praxis der Subventionsvergabe.

¹⁵ Hamm, Strukturpolitik (Zitate S. 480f.); vgl. ders., Schwächen.

Grenzen des Interventionskonsenses:
»Industriestrukturpolitik«, Investitionslenkung
und Beharrung auf dem Status quo

Niemand arbeitete im Bundeswirtschaftsministerium auf eine getarnte Zentralplanwirtschaft hin, doch gab es dort durchaus Stimmen, die eine aktiveren und zugleich verstetigte Intervention in die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur forderten. Zum Ausdruck kam das 1973/74 im Streit um ein Grundsatzpapier aus der Feder von Claus Noé, den Schiller 1969 als Unterabteilungsleiter für Strukturpolitik in die für Grundsatzfragen zuständige Abteilung I geholt hatte. Der frühere Pressesprecher der SPD-Bundestagsfraktion für Wirtschafts- und Finanzpolitik, ebenfalls ein bekennender Keynesianer, hatte frühzeitig die Möglichkeiten einer »Strukturpolitik aus einem Guss« und »unter einheitlicher Zielfunktion« erörtert. Dabei zeigte er eine deutliche Sympathie für konkret ausgearbeitete Entwicklungsplanungen, bei denen er wiederum eine »Schrittmacherfunktion« der Bundesregierung auch und gerade in der Regionalpolitik befürwortete.¹⁶

Noé berief sich dabei insbesondere auf die Tätigkeit des Infrastrukturtheoretikers Reimut Jochimsen, der als Leiter des Planungsstabs unter Kanzleramts-Chef Horst Ehmke den Auf- und Ausbau eines wissenschaftlich fundierten Planungssystems betrieb.¹⁷ Bei seinem eigenen, ordoliberal geprägten Abteilungsleiter Hans Tietmeyer dürften seine Überlegungen zur »industriellen Strukturpolitik«, für die möglicherweise speziellere Leitlinien als die allgemeinen strukturpolitischen »Grundsätze« erforderlich seien, wenig Sympathie geweckt haben. Immerhin warf er unter anderem die Frage auf, ob nicht vielleicht »ein dem französischen System nachempfundenes indikatives Planungssystem« durch den Austausch von Informationen eine Koordinierung der Unternehmensplanungen ermöglichen könne. Tietmeyer setzte sich hingegen bei seinem Staatssekretär Otto Schlecht klar für die Fortschreibung der bisherigen, den »Pramat der strukturellen Selbststeuerung durch den Markt« betonenden und nur in Ausnahmefällen in die unternehmerische

¹⁶ Noé, Chancen (Zitate S. 730, 736). Vgl. auch Noés Ausführungen beim »Strukturpolitischen Grundsatzgespräch« des Arbeitskreises Wirtschaftspolitik der SPD-Bundestagsfraktion, 9.6.1971, AdsD, SPD-Bundestagsfraktion, VI. Wahlperiode/773.

¹⁷ Vgl. Metzler, Konzeptionen, S. 311 f., 362-372; Süß, Aufstieg, S. 357-375; Seifert, Träume; sowie Jochimsens Plädoyer für eine »mehr systematische als eklektische Standortbestimmung«: Jochimsen, Strukturpolitik, S. 3.

Autonomie eingreifenden Linie ein, wie sie die »Grundsätze« und die bislang vorgelegten Strukturberichte vorgezeichnet hatten.¹⁸

Gleichzeitig produzierten aber Beamte der für den Großteil der Industrie zuständigen Abteilung IV (Gewerbliche Wirtschaft) eigene Konzepte, in denen eine aktiver Industriepolitik gefordert und auch schon einmal die Bildung eines eigenständigen Industrieministeriums vorgeschlagen wurde.¹⁹ Durch eine dezidierte »Industriestrukturpolitik« sollte nicht bloß ein spezieller Bereich der sektoralen Strukturpolitik herausgehoben werden. »Strukturbilder« sollten die Politik zugleich in die Lage versetzen, antizipierend in Branchenentwicklungen einzugreifen. Die Vertreter dieser Forderung konnten eine Reihe gewichtiger Argumente anführen: Die deutlicher werdenden Haushaltsbelastungen durch die Ausgabenpolitik der letzten Jahre verlangten zukünftig nach »Prioritätsentscheidungen« bei der Subventionsvergabe, ein entsprechendes Instrumentarium mit krisenantizipierenden Maßnahmen konnte möglicherweise auch einer aufkeimenden Debatte über staatliche Investitionslenkung den Wind aus den Segeln nehmen. Ein wesentlicher Hintergrund war zudem das Drängen der Europäischen Kommission auf eine systematische, koordinierte Industriepolitik der EWG-Mitgliedsländer. Zugleich beobachtete man aktiver industriopolitische Bemühungen anderer Industrieländer.²⁰

Gegen die Forderungen der Industrieexperten nach einer »Neuorientierung«, die sie zugleich als »Weiterentwicklung« der »Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik« begriffen, wurde in der Grundsatzabteilung auf die »im Prognosebereich liegenden immanenten Fehlerquellen und Unsicherheiten« verwiesen. Die traditionelle ordoliberalen Vorstellung von der prinzipiellen Subsidiarität staatlicher Stützung gegenüber unternehmerischer Verantwortung und die Abneigung gegen umfassende staatliche Planung konnten sich in diesem Punkt auf die frustrierenden

¹⁸ Noé an Abteilungsleiter I, Problemkatalog zur »industriellen Strukturpolitik«, 12.10.1973, BAK, B 102/134084; Tietmeyer an Schlecht, 6.12.1973, BAK, B 102/134105. Zu Tietmeyers Rolle als Abteilungsleiter vgl. Algermissen, Hans Tietmeyer, S. 146-184.

¹⁹ Steinhaus (IV A), Über die Notwendigkeit einer Industriepolitik, o.D., mit Anschreiben an Staatssekretär, 13.7.1972, BAK, B 102/102951. Der kurzzeitige Staatssekretär Ernst Wolf Mommsen – immerhin ein prominenter Manager der Stahlindustrie im Ruhrgebiet – empfahl seinem Minister die Lektüre mit den Worten, »dass diese Ausarbeitung doch die Richtung aufzeigt, in der das Wirtschaftsministerium in Zukunft zu arbeiten hat«; Mommsen an Friderichs, 15.12.1972, ebd.

²⁰ Entwurf »Industrielle Strukturpolitik«, o.D., mit Anschreiben Schlögl/Wandel/Rittmayer (IV A 1/2/3) an Abteilungsleiter IV, 4.9.1973, BAK, B 102/157647.

GRUNDSATZFRAGEN NACH DEN »GRUNDSÄTZEN«

Erfahrungen mit der Konjunkturprognostik stützen.²¹ Umfassende zentrale Planung lag allerdings auch den Industriepolitikern im Ministerium fern. Tietmeyer stimmte trotz einiger Bauchschmerzen einer überarbeiteten Fassung ihrer Forderungen zu, nachdem insbesondere klargestellt war, dass seiner Abteilung die grundsätzliche Deutungshoheit zustand. Umstritten blieben vor allem die Gewichtung staatlicher Eingriffe gegenüber der Selbstregulierung der Märkte sowie die Erfolgsaussichten von »Strukturbildern« und Erhebungen zur Investitionsplanung der Unternehmen.²²

Beendet war die Debatte damit nicht. Im Mai 1974 legte Noé gleich seinem Minister Friderichs ein dezidiert programmatisches Papier vor. Im klaren Gegensatz zu den »Grundsätzen«, die strukturpolitische Eingriffe stets als zeitlich zu begrenzende Ausnahmen insbesondere zur Förderung des Strukturwandels legitimiert hatten, um zumindest programmatisch im Einklang mit den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft bleiben zu können, betrachtete Noé die Strukturpolitik als permanente und daher in sich möglichst konsistent zu betreibende Aufgabe. Er stellte dem bisherigen, am Einzelfall orientierten Vorgehen der »Anpassungssteuerung« sein Konzept der »selektiven Angebotssteuerung« gegenüber: eine »zum Markt komplementäre, dauerhafte Aktion des Staates auf den Faktormärkten«. Noé verwies auf den hohen Anteil der langfristigen Alimentierung weniger Branchen am gesamten Subventionskuchen, die den Staat faktisch zum Mitunternehmer machten, ohne dass dies programmatisch reflektiert wurde und im Bedarfsfall ein konsistentes Entscheidungsmodell bereitstand. Er schlug zunächst umfangreiche Forschungsarbeiten zu Umfang und Wirkung strukturpolitischer Interventionen und, darauf aufbauend, die politische Erarbeitung quantitativer Entwicklungsvorgaben für einzelne Branchen (daher die Bezeichnung »selektiv«) vor. Dabei ging es ihm letztlich aber dezidiert um eine Orientierung an der Endnachfrage der Konsumenten und um ein unvermeidliches »Minimum von staatlichen Interventionen«, während gerade produzentenstützende »diffuse Aktionen, die Strukturpolitik genannt werden«, die Anpassungsleistungen der Märkte zu unterhöhlen drohten.²³

²¹ Büchner-Schöpf (IV A 1), Betr.: Aufzeichnung IV A 1 vom 29.10.1973, 22.11.1973, BAK, B 102/157648; Breckner (I C 1) an Tietmeyer, 7.12.1973, BAK, B 102/134105 (Zitat).

²² Tietmeyer an den Leiter der Abteilung IV Engelmann, BAK, B 102/157468, 17.1.1974; ebd. das von Engelmann an den Minister gegebene überarbeitete Papier »Industrielle Strukturpolitik«, 21.1.1974.

²³ Ritschl, Marktwirtschaft, S. 374-377; Noé, Angebotssteuerung (Zitate S. 542 f., 546). Das von Noé dem Minister über Staatssekretär Schlecht vorgelegte Papier stammt vom 7.5.1974; Daase an Unterabteilungsleiter I A, 8.8.1974, BAK,

Über diese ausgesprochen abstrakten Überlegungen, die offenkundig vom Geist der Globalsteuerung und allgemein der »Verwissenschaftlichung« von Wirtschaftspolitik inspiriert waren, entstand innerhalb der BMWi-Grundsatzabteilung schnell eine Kontroverse. Noé, der sich schon durch seine Berufung auf die Führungsposition in jungen Jahren und außerhalb der üblichen Karrierewege unbeliebt gemacht hatte, blieb dabei in einer Außenseiterrolle. Die Überlegungen, die er etwa gleichzeitig an mehreren Orten publizierte, stießen hinsichtlich ihrer umfassenden Ansprüche und der methodischen Umsetzbarkeit auf scharfe Kritik aus den anderen Unterabteilungen und blieben ohne konkrete Folgen.²⁴ Nichtsdestoweniger zeigte die Diskussion den anhaltenden Bedarf an einer konsistenten Bestimmung von Instrumenten und Reichweite der Strukturpolitik, die ja in durchaus unterschiedlichem Maße in unternehmerische Freiheitsrechte eingreifen konnte. Noés Vorstellungen lassen sich denn auch in den Kontext verschiedener Forderungen nach einer staatlichen Investitionslenkung einordnen. Über Möglichkeiten und Varianten »direkter« oder »indirekter«, jedenfalls über finanzielle Investitionsanreize hinausreichender Lenkung entspann sich Mitte der 1970er Jahre eine Debatte, die letztlich mehr um allgemeine Koordinierungsprobleme der Wirtschaft kreiste als um konkrete Methodenfragen der Strukturpolitik. Doch spiegelten sich darin zugleich die Grundprobleme des engeren Politikfelds, das weiterhin zwischen Planungsansprüchen, diskretionärer Praxis und ordoliberal begründeter unternehmerischer Autonomie oszillierte.

Die Legitimität und Sinnhaftigkeit lenkender Staatseingriffe in die Investitionspläne der Unternehmen war zu dieser Zeit vor allem in der SPD umstritten. Der auf einem Parteitag im November 1975 verabschiedete »Orientierungsrahmen '85«, mit dem die Sozialdemokraten ihre in den späten 1960er Jahren begonnene Reformpolitik fortzuschreiben suchten, blieb in diesem Punkt jedoch zuallererst ein klares Bekenntnis zur Marktwirtschaft. Angesichts einer »bislang sehr beschränkte[n] Fähigkeit von

B 102/134086. Ritschl verortet Noé zu dieser Zeit irrtümlich als Referenten in der Energieabteilung des BMWi; vgl. dagegen Löffler, Strukturen, S. 183 f.

²⁴ Vermerk Raabe (I D), 12.8.1974, BAK, B 102/134086; Pietsch (I A 4) an Unterabteilungsleiter I A, 12.8.1974, ebd.; Daase (I A 2) an Unterabteilungsleiter I A, 8.8.1974, ebd.; Ritschl, Marktwirtschaft, S. 378, mit Verweis auf einen Artikel in der Wirtschaftswoche; außerdem Noé, Angebotssteuerung, sowie eine leicht erweiterte Fassung im selben Jahr in: von Oertzen/Ehmke/Ehrenberg (Hg.), Thema. Gelegentlich wurde das Konzept auch als »selektierende Strukturpolitik« bezeichnet: Daase an Unterabteilungsleiter I A, 8.8.1974, BAK, B 102/134086. Zu Noés ungewöhnlicher Karriere: Aufstand der Referenten, in: Der Spiegel, 24.11.1969, S. 36 (»Bonns jüngster Karrierist«).

GRUNDSATZFRAGEN NACH DEN »GRUNDSÄTZEN«

Politik und Verwaltung zur Informations- und Problemverarbeitung« sei der Staat selbst beim Einsatz der bereits vorhandenen Instrumente der Finanz- und Infrastrukturplanung »häufig überfordert«. Das Grundsatzpapier befürwortete zwar auch eine Meldepflicht für größere Investitionen zu statistischen Zwecken, die »letztverantwortliche Investitionsentscheidung« müsse jedoch stets bei den Unternehmen liegen. Die verbesserte Informationsbasis sollte insbesondere dazu dienen, Wachstums- und sektorale Strukturpolitik stärker zu verzahnen. Konkret bekannte sich die Partei zwar zu »Stützungsmaßnahmen« zugunsten unentbehrlicher Branchen »bis hin zur Übernahme in öffentliche Verantwortung«. Doch letztlich umschrieb auch dies nur, was im Ruhrkohlenbergbau faktisch bereits stattgefunden hatte, zumal die einschlägige Passage mit einer nachdrücklichen Absage an eine »Beseitigung der Unternehmensautonomie durch eine zentrale staatliche Wirtschaftsplanung« schloss.²⁵

Weiter reichende Forderungen der Parteilinken nach einer Rahmenplanung auch für private Investitionen oder nach Vergesellschaftungsoptionen in strategisch wichtigen Branchen waren damit abgeschmettert. Das galt insbesondere für den »harten Kern« der Vertreter direkter Investitionslenkung innerhalb der SPD, die Ökonomen Karl Georg Zinn, Werner Meißner und Norbert Wieczorek.²⁶ So nachvollziehbar das Beharren der Parteimehrheit auf marktwirtschaftlichen Grundsätzen war, die beißende Kritik des marxistischen, für eine gesamtwirtschaftliche Investitionsplanung plädierenden Ökonomen Jörg Huffschmid war damit im Kern zutreffend: Die Beeinflussung privater Investitionen allein durch »ein System von Gewinnanreizen, von Angeboten an die Unternehmer, die sie annehmen oder ausschlagen« könnten, war ohnehin, und nicht erst seit dem Machtantritt der SPD, geläufige Praxis

25 Text des ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1975-1985 in der vom Mannheimer Parteitag der SPD am 14. Nov. 1975 beschlossenen Fassung mit einem Geleitwort von Willy Brandt, abgedruckt in: von Oertzen/Ehmke/Ehrenberg (Hg.), Orientierungsrahmen, S. 1-75, hier S. 35-38, 51-54. Zur Diskussion vgl. die Beiträge in von Oertzen/Ehmke/Ehrenberg (Hg.), Thema; sowie Sarrazin (Hg.), Investitionslenkung, und Tiegel, Wirtschaftspolitik (mit einer Erörterung von Noés Vorschlägen als »spezielle Variante der indirekten Lenkung«, S. 51-55).

26 Heick (Gruppenleiter IV/2) an Bundeskanzler, 30.1.1975, BAK, B 136/11673 (Zitat); Meißner/Wieczorek/Zinn, Investitionslenkung. Vgl. die Ausführungen Johano Strassers zu zwei entsprechenden Minderheitsvoten auf dem Mannheimer Parteitag und die Gegenrede Herbert Ehrenbergs, in: von Oertzen/Ehmke/Ehrenberg (Hg.), Orientierungsrahmen, S. 229-233; sowie bereits die Debatte in der SPD-Bundestagsfraktion am 23.9.1975, insb. die Einführung des Fraktionsvorsitzenden Herbert Wehner, in: Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag 1972-1976, S. 672-699. Allgemein zum Positionsstreit innerhalb der SPD zu dieser Zeit Soell, Helmut Schmidt, S. 528-557; Faulenbach, Jahrzehnt, S. 329-363.

in der bundesdeutschen Wirtschaftspolitik. Huffschmids marxistisches Eskalationsszenario, demzufolge in Krisenzeiten die Subventionierung zwangsläufig den Staat immer teurer zu stehen kommen müsse und eine stetige »Erpressung von Unternehmerseite« drohe, sollte sich zwar als Trugschluss erweisen. Doch dass jede Strukturpolitik systematischen Anspruchs auf die Kooperation der Privatwirtschaft angewiesen sein würde, ließ sich kaum bestreiten.²⁷

Die Beeinflussung privater Investitionen blieb immerhin auf der sozialdemokratischen Tagesordnung, wobei als Anlass die sich verfestigende Massenarbeitslosigkeit in den Vordergrund rückte. Ein Ausschuss für »Strukturprobleme der Wirtschaft« der Wirtschafts- und Finanzpolitischen Kommission des Parteivorstands erarbeitete unter Leitung von Wolfgang Roth ein Grundsatzpapier über »Vorausschauende Strukturpolitik für Vollbeschäftigung und humanes Wachstum«, das nach teils sehr kritischer Diskussion im Sommer 1977 öffentlich gemacht wurde. Strukturpolitik wurde hier dezidiert als beschäftigungspolitisches Instrument dargestellt, Arbeitslosigkeit als Resultat der allgemeinen Wachstumsschwäche und insbesondere einer diesbezüglich enttäuschenden Entwicklung des Dienstleistungssektors, außerdem von Rationalisierung und veränderten internationalen Wettbewerbsbedingungen verstanden. Daneben hinterließ die Diskussion über eine »Humanisierung des Arbeitslebens« und über umweltverträgliches Wirtschaften schon im Titel ihre Spuren, ohne dass hieraus konkrete strukturpolitische Schlussfolgerungen gezogen wurden. Die vorgeschlagenen Maßnahmen bestanden vielmehr erneut in einem Ausbau der Informationsbasis und der Prognosemethoden.

Neu hinzu kam jetzt allerdings der Vorschlag, »Strukturräte« einzurichten. Zum einen sollte ein solcher Rat durch gemeinsame Tagungen des Konjunkturrats und des Finanzplanungsrats entstehen, die beide im Kontext der neuen Planungsansätze Ende der 1960er Jahre eingerichtet worden waren. Zum anderen sollte aus der Konzertierten Aktion ein »Strukturrat der sozialen Gruppen« hervorgehen. Das lief auf eine Weiterentwicklung der ein Jahrzehnt zuvor institutionalisierten Instrumente der proaktiven Konjunktur- und Wachstumspolitik hinaus – in einer Zeit, in der die keynesianischen Ansätze stark an Glaubwürdigkeit verloren hatten. Vielleicht wurde genau deshalb zugleich betont, dass Strukturpolitik »Vollbeschäftigung weder gewährleisten noch herbeiführen«, sondern einen wachstumsstärkenden Strukturwandel nur »unterstützen«

²⁷ Huffschmid, Alternativen, S. 529.

GRUNDSATZFRAGEN NACH DEN »GRUNDSÄTZEN«

könne. Innovativ war immerhin der Vorschlag, einen »Strukturfonds« zugunsten »zukunftsorientierter Investitionen« einzurichten.²⁸

Diesem stärker instrumentellen, beschäftigungspolitischen Verständnis von Strukturpolitik waren eigentlich keine grundstürzenden Umbaupläne abzulesen. Der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) als umfassendstes Lobbyorgan der deutschen Wirtschaft, dem die Ausarbeitung zur Stellungnahme vorgelegt wurde, sah darin trotzdem einen »in vielen Punkten mit dem marktwirtschaftlichen System unvereinbaren Beitrag«. Die im Konjunkturtief unbestreitbar deutlicher gewordenen Strukturschwächen der deutschen Industrie würden zum Anlass für fundamentale Änderungsfordernungen bis hin zum Eingriff in die Verfassung genommen, tatsächlich sei die schwierige Wirtschaftslage vor allem überhöhten Löhnen und Steuern anzulasten. Die zehnseitige Stellungnahme verwahrte sich vehement gegen den Vorschlag zur Etablierung von Strukturräten und den damit verbundenen gewerkschaftlichen Einfluss. Das Informations- und Prognosewesen wurde ein weiteres Mal zum Politikum, von der Furcht vor politischen und gewerkschaftlichen Eingriffen in unternehmerische Investitionsentscheidungen ganz zu schweigen – das ganze SPD-Papier schien in Richtung »zentrale Steuerung« und »Dirigismus«, sprich: Planwirtschaft, zu weisen.²⁹

Dieses Urteil war deutlich überzogen, machte aber den regierenden Sozialdemokraten vielleicht trotzdem Sorgen. Nachdem der Hamburger SPD-Parteitag im November 1977 die Inhalte des Papiers gebilligt hatte, verband jedenfalls Finanzminister Apel ihre Darlegung in der SPD-nahen Zeitschrift »Neue Gesellschaft« mit einem nachdrücklichen Bekenntnis zur Marktwirtschaft, mit einer Absage an die »Schaffung neuartiger dirigistischer Instrumente« und der Versicherung, es werde keine »Investitionslenkung durch die Hintertür« eingeführt.³⁰ Die Thesen zur »vorausschauenden Strukturpolitik« lassen sich als programmatische Zwischenbilanz einordnen, die allerdings bescheiden ausfällt: Während sich aus der einmal mehr erhobenen Forderung nach vertieften Informationen über industrielle Strukturtrends tatsächlich die weiter unten the-

28 Vorstand der SPD (Hg.), Materialien: vorausschauende Strukturpolitik für Vollbeschäftigung und humanes Wachstum (Forum SPD), Bonn 1977, Zitate S. 6, 20 ff. Vgl. die Diskussion der Entwürfe in: AdsD, 1/WRAD/8, 9. Zur »Humanisierung der Arbeitswelt« vgl. Sebring, Humanisierung; Kleinöder/Müller/Uhl (Hg.), Humanisierung.

29 Deutscher Industrie- und Handelstag an den SPD-Parteivorstand, 9.9.1977, BAK, B 102/251162.

30 Apel, Initiativen, Zitate S. 986 f. Vgl. SPD, Parteitag Hamburg 15.-19. November 1977. Beschlüsse zur Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Finanzpolitik, Frankfurt a. M. o.J. (1977), S. 9-14.

DIE KRISE ALS CHANCE?

matisierte, allerdings nicht maßgeblich aus der Partei heraus angestoßene Strukturberichterstattung entwickeln sollte, blieben die Überlegungen zu Strukturräten im Ansatz stecken.

Zugleich zeigten jedoch die SPD-internen, unter Einschluss sozialdemokratischer Minister und leitender Ministerialexperten geführten Diskussionen einen zumindest auf diesem Feld weiterhin vorhandenen Planungsoptimismus, der auf stärkere Verzahnung von Politikfeldern und die Ausweitung von gesellschaftlicher Partizipation setzte, auch wenn Apel deutlich auf die Grenzen der Prognostik und des expertokratischen Regierens hinwies. Zudem stärkten die Bemühungen um eine systematischere Gestaltung der Strukturpolitik deren konjunkturpolitischen Bezug eher noch. In der Stellungnahme des DIHT deutete sich folgerichtig eine über rein strukturpolitische Belange weit hinausreichende Konfrontation zwischen nachfrage- oder angebotsorientierter, wachstums- oder umverteilungsfreundlicher Politik ab, wie sie auch die letzten Jahre der sozial-liberalen Koalition prägte.

Im mehr oder weniger SPD-nahen Gewerkschaftslager führte der drastische Wachstumseinbruch Mitte der 1970er Jahre zu einer regelrechten Entdeckung der Strukturpolitik als Beschäftigungsinstrument. Gerade die dramatisch wachsende Arbeitslosigkeit bestärkte Forderungen nach einer gezielten, differenzierten Lenkung privater Investitionen, die der Deutsche Gewerkschaftsbund bereits 1963 in sein Düsseldorfer Grundsatzprogramm aufgenommen hatte. Der zehnte DGB-Bundeskongress rückte das Thema 1975 ins Zentrum und verknüpfte es mit strukturpolitischen Fragen, an denen ein deutlich gewachsenes Interesse zu verzeichnen war. Später tauchte sogar die Forderung nach einer gesamtwirtschaftlichen Rahmenplanung auf. Dabei grenzte man sich aber dezidiert vom Modell der osteuropäischen Zentralplanwirtschaften ab und betonte die Entscheidungskompetenz der einzelnen Unternehmen. Lenkungsmaßnahmen auf der Grundlage verbindlicher staatlicher Planungen hätten schließlich nicht nur die unternehmerischen, sondern auch die gewerkschaftlichen Handlungsspielräume beschnitten. Es ging auch hier lediglich um eine stärkere Fokussierung von Strukturfragen, insofern um einen »Stilwandel der Wirtschaftspolitik«.³¹

Aus dem DGB-Bundesvorstand waren zwar bereits seit Ende der 1960er Jahre einzelne Forderungen nach beschäftigungsfördernder Strukturpolitik zu vernehmen gewesen, als dauerhaft relevantes Handlungsfeld wurde diese jedoch erst seit Mitte der 1970er Jahre entdeckt. Deutlich wurde das vor allem in den 1977 vorgelegten »Vorschlägen des DGB zur Wie-

³¹ Tiegel, Wirtschaftspolitik, S. 56-64, Zitat S. 63.

GRUNDSATZFRAGEN NACH DEN »GRUNDSÄTZEN«

derherstellung der Vollbeschäftigung«, die die Schaffung langfristiger und qualifizierter Arbeitsplätze zum zentralen Bewertungskriterium der Strukturpolitik erklärten. Ein 1979 verabschiedetes Aktionsprogramm und das neue Grundsatzprogramm von 1981 betonten ebenfalls die Notwendigkeit sektoraler und regionaler Politiken zur Vergrößerung des Arbeitsplatzangebots – verbunden mit dem Lamento, dass »erfolgversprechende Ansätze einer vorausschauenden Strukturpolitik« weiterhin ausstünden, wozu freilich die Gewerkschaften selbst keine maßgeblichen Beiträge vorgelegt hatten.³²

Das schloss die Arbeitsebene im Gewerkschaftsapparat ein. Ein Papier von Rudolf Henschel aus der Abteilung Wirtschaftspolitik des DGB-Bundesvorstands forderte etwa 1976 eine »Struktur-Entwicklungs-Planung« zur Ergänzung der Globalsteuerung. Das blieb zwar diffus, zeigte aber beispielhaft das anhaltende Vertrauen in Varianten gesellschaftlicher Planung.³³ Karl Neumann, der Leiter der DGB-Bundesschule Springe, legte im selben Jahr ein »Arbeitsheft« von rund 200 Seiten vor, um den Teilnehmern wirtschafts- und sozialpolitischer Lehrgänge eine Handreichung zu den Themen Strukturwandel und Strukturpolitik zu bieten, und forderte ein Umdenken zugunsten der abhängig Beschäftigten unter dem Schlagwort »Gesellschaftspolitik als Strukturpolitik«.³⁴ Der schärfere Blick auf die Arbeitsmarkt- und Verteilungseffekte von Subventionen, die ja zunächst einmal die Eigentümer der Unternehmen begünstigten, unterschied die gewerkschaftliche Perspektive deutlich von der Herangehensweise der politischen Parteien. Brauchbare Ansätze zur Beseitigung der Inkonsistenzen und der mangelnden Systematik der bundesdeutschen Strukturpolitik mit ihren zahlreichen Trägern waren daraus nicht abzuleiten.

Besonders engagiert zeigten sich beim DGB-Bundeskongress 1975 die Metaller. Ein von der IG Metall eingebrachter Antrag verlangte unter anderem die Ergänzung des bestehenden Instrumentariums durch die Wahrung öffentlicher Mitspracherechte in subventionierten Branchen

³² Voigt, Ausweg, S. 291-302 (Zitat des DGB-Vorsitzenden Heinz Oskar Vetter 1981 auf S. 302). Vgl. den Geschäftsbericht des DGB-Vorstands für die Jahre 1975-1977, der erstmals einen – denkbar knappen – Abschnitt zur sektoralen Strukturpolitik enthielt (S. 346 f.), während die älteren Berichte sich lediglich mit regionaler Strukturpolitik befassten. Der folgende Dreijahresbericht 1978-1981 blieb in diesem Punkt ähnlich dünn (S. 389). Vgl. zur inhaltlichen Diskussion im Umfeld des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des DGB jedoch bereits die einschlägigen Beiträge in Heft 10-12 der WSI-Mitteilungen 29 (1976).

³³ Rudolf Henschel, Begründung der strukturpolitischen Forderungen des DGB, 27.4.1976, AdsD, 1/WRAD/9.

³⁴ Neumann, Strukturwandel, S. 171-176.

DIE KRISE ALS CHANCE?

oder die Bindung von Subventionen an Auflagen wie die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze sowie die Meldepflicht privater Investitionsvorhaben größerer Unternehmen – Forderungen, die dann auch in die »Vorschläge« des DGB zur »Wiederherstellung der Vollbeschäftigung« eingingen.³⁵ Die Metallgewerkschaft erarbeitete zwischen 1975 und 1977 eine ganze Reihe von Branchenanalysen und strukturpolitischen Beschlüssen, die vom Schiffbau bis zur Luftfahrtindustrie reichten, unter dem Leitbegriff des Strukturwandels aber auch Positionen zur Kernenergie und zu Rüstungsexporten versammelten und insofern ein weiteres Mal die Unschärfe des Strukturbegriffs demonstrierten.

Gleichzeitig machten die Analysen aber die beschäftigungspolitische Relevanz von Strukturpolitik unübersehbar und dienten dazu, den Gewerkschaftern die Wichtigkeit dieses bislang vernachlässigten Politikfelds zu vermitteln. In den Worten des Vorsitzenden Eugen Loderer gehörte es »zu den wichtigsten Aktivitäten der sozial-liberalen Koalition, dass sie mit Konjunktur- und Beschäftigungsprogrammen gegen das Übel der Arbeitslosigkeit angetreten ist. Es gehört zu den wichtigsten Erfahrungen der Gewerkschaften, dass damit das Übel der Arbeitslosigkeit noch nicht überwunden wurde. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Ergänzung der Konjunkturpolitik durch gezielte strukturpolitische Initiativen.« In den Geschäftsberichten der IG Metall schlug sich das rasch gewachsene Interesse in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre ebenfalls in deutlich umfangreicheren und konkreteren Ausführungen nieder, was angesichts der Krise in der Stahlindustrie nicht verwundert. Auch fanden sich hier bereits Stellungnahmen zur Innovationspolitik.³⁶

Die Gewerkschaften hatten keinen unmittelbaren Einfluss auf die strukturpolitisch relevante Gesetzgebung, fungierten aber als Sprachrohr einer unmittelbar betroffenen gesellschaftlichen Gruppe. Beides hatten sie, bei allen sonstigen Gegensätzen, mit den Unternehmerverbänden gemeinsam. Anders als der DGB hatte sich der Bundesverband der Deutschen Industrie schon 1967 mit dem Themenfeld befasst und dabei grundsätzlich der Notwendigkeit einer »vorausschauenden strukturpolitischen Konzeption« zugestimmt. Ein Arbeitskreis des Präsidiums für sektorale und regionale Strukturpolitik kam bald darauf sogar zu dem Ergebnis, die Wirtschaftspolitik müsse nicht nur den marktinduzierten Strukturwandel erleichtern, sondern in bestimmten Branchen – explizit

³⁵ Tiegel, Wirtschaftspolitik, S. 58 f.; Voigt, Ausweg, S. 293 f.

³⁶ Industriegewerkschaft Metall, Strukturwandel; das Loderer-Zitat im Vorwort, S. 5; Geschäftsberichte des Vorstands, 1974-1976, S. 104-113, und 1977-1979, S. 100-115.

GRUNDSATZFRAGEN NACH DEN »GRUNDSÄTZEN«

genannt wurden Flugzeugbau und Datenverarbeitung – sei sogar »ein direktes Eingreifen des Staates notwendig«.³⁷

Der Arbeitskreis wurde jedoch bald wieder aufgelöst, und die Protokolle der Präsidialsitzungen verzeichneten auch in den folgenden Jahrzehnten nie einen entsprechenden Tagesordnungspunkt. Erst der Jahresbericht 1975/76 nahm die infolge der massiven Wachstumseinbrüche zunehmende Bedeutung der Strukturpolitik zum Anlass einer kurzen Grundsatzerklärtung. Die pragmatische, wenn nicht gar positive Haltung zu staatlichen Eingriffen in Branchenstrukturen hatte sich mittlerweile, jedenfalls nach außen hin, verflüchtigt. Ähnlich wie beim DIHT konzentrierte sich der Vorstand des Industrieverbands darauf, vermeintlich drohende Eingriffe in die unternehmerische Investitionsautonomie abzuwehren, und pochte ansonsten auf die komplementäre und subsidiäre Rolle des Staates in der Marktwirtschaft. Selbst branchenspezifische Strukturberichte oder gar Prognosen galten hier bereits als Wegbereiter staatlicher Investitionslenkung.³⁸ Die grundsätzliche Abneigung selbst gegen gezielte Innovationsförderung blieb kennzeichnend; »erste kleine Schritte auf diesem Wege« könnten »verheerende Folgen für die Wirtschaftsordnung haben«, so BDI-Präsident Nikolaus Fasolt in der Mitgliederversammlung 1978.³⁹ Die Appelle an die marktwirtschaftliche Disziplin sparten die eigene Mitgliedschaft nicht aus: Anfang 1979 wetterte Fasolts Nachfolger Rolf Rodenstock nicht nur gegen eine weitere Ausdehnung der Regionalförderung, sondern forderte zugleich die Industrie auf, »sich mit Forderungen nach staatlichen Hilfen zurückzuhalten«.⁴⁰

In den »bürgerlichen«, wirtschaftspolitisch eher dem Unternehmerräger zuzurechnenden Parteien gewann das Thema Mitte der 1970er Jahre zwar ebenfalls an Bedeutung, doch war man hier mehr an der Verteidigung des etablierten Verständnisses von Strukturpolitik gegen gewerkschaftliche oder sozialdemokratische Ansätze der Weiterentwicklung interessiert. Programmatische Initiativen des Wirtschaftsministers

37 BDI, Arbeitskreise anlässlich der Mitgliederversammlung 1967 in Köln, o. D., BDI-Archiv, HGF PRO 16, Karton 778; BDI-Hauptgeschäftsführung an die Mitglieder des Präsidiums: Niederschrift der Präsidialsitzung am 10.6.1968, BDI-Archiv, HGF PRO 17, Karton 777. Zum Führungspersonal und den politischen Positionen des Verbands in der sozial-liberalen Ära vgl. Bähr/Kopper, Industrie, S. 274-320.

38 Jahresbericht des BDI 1975/76, S. 37 ff.; Jahresbericht des BDI 1976/77, S. 27.

39 Anlage zur Niederschrift über die Mitgliederversammlung des BDI vom 22.5.1978, BDI-Archiv, A 128 (Zitat); Niederschrift über die gemeinsame Sitzung des Präsidiums und des Vorstandes des Bundesverbandes der Deutschen Industrie am 3.4.1978, ebd.

40 Niederschrift über die Sitzung des Präsidiums des Bundesverbandes der Deutschen Industrie am 11.1.1979, BDI-Archiv, A 128; vgl. Bähr/Kopper, Industrie, S. 310.

waren jedenfalls nicht zu verzeichnen. Die FDP schmetterte in den Verhandlungen zur Neuauflage der sozial-liberalen Koalition Ende 1976 selbst den Vorschlag von Finanzminister Apel ab, eine aussagekräftige Statistik der Investitionsvorhaben von Unternehmen und Gebietskörperschaften erarbeiten zu lassen. Wirtschaftsminister Friderichs wollte sich auf mehr als eine Fortschreibung der »Grundsätze« nicht einlassen.⁴¹ Es erstaunt nicht, dass von hier keine Impulse zugunsten einer wie auch immer gestalteten staatlichen Investitionslenkung zu erwarten waren, gegen die sich Friderichs in seinem eingangs erwähnten kleinen Buch energisch verwahrt hatte. Die Wirtschaftspresse kolportierte zu dieser Zeit überdies, Überlegungen zur Weiterentwicklung der Globalsteuerung im FDP-geführten BMWi würden blockiert, weil sie für die SPD trotz der Versicherungen im »Orientierungsrahmen '85« einen Hebel zum Einstieg in Versuche der Investitionslenkung bieten könnten.⁴²

Unter Friderichs' Nachfolger war eine Annäherung der Positionen nicht zu erwarten. Seit Oktober 1977 wurde das Bundesministerium für Wirtschaft von Otto Graf Lambsdorff geführt, nachdem Hans Friderichs als Vorstandssprecher zur Dresdner Bank gewechselt war. Lambsdorff hatte schon zuvor wesentlich den wirtschaftsliberalen Flügel der Partei repräsentiert, der sich mit den »Kieler Thesen« 1977 pointierter neben den linksliberalen Innenpolitikern zu profilieren suchte. Auch für Lambsdorff blieb zwar die Strukturpolitik »ein entscheidender und unverzichtbarer Bestandteil der Wirtschaftspolitik aller Industrieländer«, doch im Rekurs auf die »Grundsätze« und die ersten Strukturerichte der Bundesregierung betonte er stärker als sein Vorgänger die Grenzen der Wirtschaftsprognostik und sah als zentrale Aufgabe die Förderung der unternehmerischen Investitionsneigung.⁴³ Zumindest auf strukturpolitischem Feld ließen solche Äußerungen jedoch keineswegs schon jene marktliberalen Profilierungsbemühungen Lambsdorffs erkennen, die wenige Jahre später die sozial-liberale Koalition sprengen sollten.

Unwille zur Systematisierung oder gar Ausweitung staatlicher Intervention in die Branchen- und Regionalstruktur zeigte sich ebenso in der Union, wo selbst die Arbeiten am neuen Grundsatzprogramm Mitte der 1970er Jahre weitgehend auf Texte Alfred Müller-Armacks zurückgriffen.⁴⁴ Die Christdemokraten fielen zwar auch nicht gerade durch

41 Protokoll des Koalitionsgesprächs am 6.12.76, S. 20 ff., AdsD, 1/HSAA/9372.

42 Friderichs, Mut, S. 14; Friderichs befürwortet mehr Strukturpolitik, in: FAZ, 18.12.1976.

43 Ahrens, Interventionsstaat, S. 220 f.; Freiberger, Programmatik, S. 84; Zitat: Lambsdorff, Bewältigung, S. 3.

44 Bösch, Macht, S. 40 f.; Beule, Weg, S. 353-370.

GRUNDSATZFRAGEN NACH DEN »GRUNDSÄTZEN«

strukturpolitische Programmatik auf, hatten dazu aber mehr zu sagen als die Liberalen. Nachdem die Empfehlungen eines Wirtschaftstages der CDU/CSU 1969 noch fast ohne Erwähnung des Themas ausgekommen waren,⁴⁵ entdeckte die Mittelstandsvereinigung der Union das Thema und richtete 1970 eine »Ad-hoc-Kommission Strukturpolitik« ein, die zunächst einmal Informationen etwa über die Mittelstandsförderung der KfW sammelte. Die im Oktober 1972 vorgelegten Leitsätze der Vereinigung schlugen vage finanzielle Unterstützung bei der »Umstellung auf veränderte Marktlagen und Technologien« vor. Kapitalausstattung und Fremdkapitalzugang kleinerer und mittlerer Unternehmen sollten vor allem durch Steuerpolitik oder den Ausbau öffentlicher Kreditprogramme verbessert werden – eine Politik, die prinzipiell ohnehin von der Bundesregierung verfolgt wurde.⁴⁶

Die Mittelstandspolitik stellte weiterhin einen wesentlichen Bezugspunkt strukturpolitischer Positionen dar, so 1976 in einem Antrag der Unionsfraktion im Bundestag auf ein »strukturpolitisches Aktionsprogramm«. Erneut sollten hier Steuer- und Wettbewerbspolitik, Unternehmensrecht, Kreditangebot und die gezielte Vergabe öffentlicher Aufträge gebündelt werden, um eine bestimmte Gruppe von Unternehmern und Selbständigen zu stützen.⁴⁷ Ein »Strukturpolitischer Kongress« der CDU im niedersächsischen Rastede demonstrierte 1974, dass die Partei daneben vor allem die regionale Strukturpolitik und dabei insbesondere die Verbesserung der Lebensbedingungen durch Infrastrukturinvestitionen in schwach industrialisierten Gebieten im Blick hatte.⁴⁸ In eine ähnliche Richtung wiesen in den nächsten Jahren die Arbeiten des CDU-Bundesfachausschusses Strukturpolitik. Dieser legte 1978 »Thesen zur Strukturpolitik in einer freien Gesellschaft« vor, die zur sektoralen Industriepolitik in den diversen Krisenbranchen schlicht nichts zu sagen hatten und sich vor allem gegen eine der Bundesregierung vorgeworfene

45 Empfehlungen des Wirtschaftstages der CDU/CSU 1969, o. D., ACDP, 07-001/3704. Der einzige explizite Hinweis war die Warnung vor »Zwangskonzentration« als »Prinzip der Strukturpolitik«, d. h. vor politischen Eingriffen in die Betriebsgrößenstruktur.

46 Leitsätze der Mittelstandsvereinigung der CDU/CSU, VII. Legislaturperiode, in: *der mittelstand*, Oktober 1972, S. 13-24, hier S. 17. Vgl. die Dokumente in ACDP, 04-004/013/1.

47 Antrag [...] der Fraktion der CDU/CSU betr. ein strukturpolitisches Aktionsprogramm für kleine und mittlere Unternehmen und Freie Berufe, 17.2.1976, BT-Drs. 7/4759.

48 So in der Ansprache des Generalsekretärs Kurt Biedenkopf, publiziert in: CDU, *Strukturpolitischer Kongress*, 23. März 1974, in Rastede (Manuskriptdruck o. O., o. J.). Zu Tagesordnung und Organisation vgl. ACDP, 07-001/3520.

Konzentration auf Ballungsgebiete positionierten. Dabei wurde nun wiederum der Mittelstandsförderung eine zukünftige Schlüsselrolle in der Entwicklung des ländlichen Raums zugewiesen.⁴⁹

Jenseits der Mittelstandsförderung und der Regionalpolitik in ländlichen Gebieten, also letztlich des Engagements zugunsten zweier zentraler Wähler- und Mitgliedergruppen der Union, war kein Bemühen um eigenständige programmatische Beiträge zur Bewältigung der sektoralen Strukturprobleme erkennbar. Das demonstrierte nicht zuletzt eine Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, die Ende 1977 wissen wollte, ob die ein Jahrzehnt zuvor verabschiedeten strukturpolitischen »Grundsätze« überhaupt noch relevant waren, und vor der Schaffung neuer »Koordinierungsinstanzen« warnte, »die den Markt [...] ergänzen oder sogar ersetzen sollen«. In der Hauptsache bestand die Anfrage aus einer langen Liste in Frageform gekleideter, potenzieller Unzulänglichkeiten und Fehlanreize, die nach Ansicht der Konservativen aus dem Anspruch einer umfassenderen, statistik- und prognosebasierten Strukturpolitik resultierten. Eigene konstruktive Politikansätze waren hingegen nicht zu erkennen.⁵⁰

Die Antwort der Bundesregierung ließ keinen Zweifel daran, dass die Marktorientierung grundsätzlich ebenso parteiübergreifend war wie die prinzipielle Zustimmung zur staatlichen Mitverantwortung für die unternehmerische Bewältigung des Strukturwandels. Sie verwies dazu auf den ersten, Anfang 1978 vorgelegten Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung unter Lambsdorffs Ägide. Dessen Verfasser erwähnten zwar einleitend den teils schmerzhaften Anpassungsdruck der neuen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen, betonten aber neben den wachstumsämpfenden Aspekten die positive Wirkung des Strukturwandels auf Modernität, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtwirtschaft. Folgerichtig wurden als vorrangige Ziele der Strukturpolitik der Ausbau der Infrastruktur, die Erleichterung der »Entwicklung und Anwendung marktorientierter Neuerungen« sowie die Förderung der Mobilität von Arbeit und Kapital festgeschrieben. Staatlichen Branchenprognosen wurde eine klare Absage erteilt, weil sie die Unternehmen in

49 Thesen zur Strukturpolitik in einer freien Gesellschaft. Vorgelegt vom Bundesfachausschuss Strukturpolitik der CDU, o. D., ACDP, 07-001/3518; Pressemitteilung, 24.8.1978, ACDP, 07-001/3519. Vgl. die Protokolle und Materialien des Ausschusses in: ACDP, 07-001/3516.

50 Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Barzel [...] und der Fraktion der CDU/CSU: Sektorale Strukturpolitik, 23.12.1977, BT-Drs. 8/1397. Zur CDU als Partei der »ländlich-kleinstädtischen Wähler« und zum hohen Anteil selbständiger Mitglieder: Bösch, Macht, S. 212 f.

GRUNDSATZFRAGEN NACH DEN »GRUNDSÄTZEN«

die Irre führen könnten und daher das »Risiko eines kumulativen Fehlverhaltens« implizierten. Als zentraler Schlüssel zur künftigen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie, die schon angesichts skeptischer Wachstumseinschätzungen des Dienstleistungssektors weiterhin den eigentlichen Gegenstand der Strukturpolitik darstellte, galten selbständige hervorgebrachte Produkt- und Prozessinnovationen. Die sozial-liberale Koalition hielt explizit an den »Grundsätzen« der Strukturpolitik fest, die in den späten 1960er Jahren verabschiedet worden waren. Zugleich vertrat Lambsdorffs Ministerium allerdings die »Auffassung, dass Markt signale im Regelfall am besten in der Lage sind, drohende Ungleichgewichte und Innovationschancen aufzuzeigen.«⁵¹

Abgesehen von einer gewissen semantischen Verschiebung, die den anonymen »Markt« und seine Signale gegenüber dem in den »Grundsätzen« der 1960er Jahre noch etwas altväterlich im Zentrum stehenden »Unternehmer« stärker akzentuierte, lief das auf einen Diskurs über etwas mehr oder etwas weniger Intervention hinaus, dessen Orientierungsleistung für die konkrete Politik von vornherein nicht zu hoch veranschlagt werden durfte. Alles in allem bestand Ende der 1970er Jahre im politischen Spektrum immerhin Einigkeit, dass die reale wirtschaftliche Lage der deutschen Industrie sich binnen etwa eines Jahrzehnts grundlegend verändert hatte – durch die Auflösung der jahrzehntealten Weltwährungsordnung, neue internationale Konkurrenz, Verschiebungen der Terms of Trade zugunsten der Entwicklungs- oder Schwellenländer und daraus resultierende protektionistische Tendenzen, durch (vermeintliche) Sättigungserscheinungen auf den Konsumgütermärkten und technologischen Wandel, und auch umweltpolitische Herausforderungen fanden sich mittlerweile häufig in den einschlägigen Papieren.

In welchem Maße und in welcher Weise politisch damit umzugehen und in die Märkte einzugreifen war, blieb umstritten. Protagonisten einer systematischen Strukturpolitik blieben die Sozialdemokraten. Ins gesamt zeigte aber das Spektrum der Parteien und Interessenverbände um die Mitte der 1970er Jahre durchaus einen gebremsten Optimismus bezüglich der Leistungsfähigkeit strukturpolitischer Instrumente. Eine zentrale Rolle spielte dafür die Verfügbarkeit vertiefter Information über die Entwicklungstendenzen einzelner Branchen, und nicht zufällig ging daraus das wesentliche Kompromissprodukt der Debatte hervor: die wissenschaftliche Strukturberichterstattung.

⁵¹ Jahreswirtschaftsbericht 1978 der Bundesregierung, 26.1.1978, BT-Drs. 8/1471, S. 16f.; Antwort der Bundesregierung, 9.3.1978, BT-Drs. 8/1607, S. 3.

Vom Strukturbericht zur Strukturberichterstattung

Noé hatte in seinem Konzeptpapier zur »selektiven Angebotssteuerung« unter anderem eine »detaillierte Strukturbeschreibung« der deutschen Wirtschaft zur Beurteilung der Effizienz und Konsistenz staatlicher Interventionen gefordert. Diese sollte zugleich der Fortentwicklung des Subventionsberichts in Richtung eines »ökonomischen (nicht nur fiskalischen) Gliederungsschemas« dienen, um neben der Haushaltsbelastung durch Subventionen deren wirtschaftliche Zweckmäßigkeit öffentlich darzulegen.⁵² Tatsächlich herrschte nach der Vorlage der beiden Strukturberichte der Bundesregierung 1969 und 1970, in denen trotz zunehmenden Informationsgehalts zentrale Fragen wie der Umgang mit möglichen Zielkonflikten zwischen Konjunktur- und Strukturpolitik offen geblieben waren, in diesem Punkt zunächst Stillstand. Dabei war offenkundig, dass es für eine systematischere Strukturpolitik einer Weiterentwicklung des Berichtswesens bedurfte. So wurde im BMWi 1973 auch im Hinblick auf die nächste Bundestagswahl vorgeschlagen, bis 1975 einen neuen Strukturbericht auszuarbeiten, der systematisch die Zusammenhänge der sektoralen, regionalen und KMU-bezogenen Maßnahmen darlegen sollte. In welcher Form, zu welchem Zweck und mit welchem Zeithorizont eine ausführlichere Berichterstattung angestrebt wurde, war jedoch offen. Auch auf diesem Feld trieb die Abteilung für Gewerbliche Wirtschaft die Diskussion voran, indem ihr Leiter Ulrich Engelmann im Februar 1974 den »Aufbau einer Strukturberichterstattung« vorschlug. Dazu war zwar die Zusammenarbeit mit ökonomischen Forschungsinstituten vorgesehen, gleichzeitig arbeitete man jedoch an eigenen Beiträgen für einen neuen Strukturbericht der Bundesregierung. Erst Ende 1975 stand fest, dass es diesen vorläufig nicht geben würde.⁵³

Die Zurückhaltung beruhte auf Sorgen, sich entweder mit allzu weitreichenden Festlegungen den Vorwurf der Planwirtschaft einzuhandeln oder aufgrund allzu unscharfer Aussagen der Planlosigkeit gezielen zu

⁵² Noé, Angebotssteuerung, S. 545.

⁵³ Vermerk Breckner, 14.9.1973, BAK, B 102/134084; Wandel an Abteilungsleiter IV, 26.6.1975, BAK, B 102/205854; von Würzen an Leiter Abteilung I, 12.4.1976, BAK, B 102/258415 (Zitat); von Würzen an Minister, 11.3.1975, BAK, B 102/157470. Dieter von Würzen trat 1974 die Nachfolge Engelmanns als Abteilungsleiter an. In der Abteilung I wurde zwar ein wissenschaftlicher Untersuchungsauftrag zur »Bestandsaufnahme und Effizienzanalyse staatlicher Interventionen« gutgeheißen, der sich aber entgegen den weitgreifenden Forderungen Noés möglichst auf die besonders stark betroffenen Sektoren Bau, Landwirtschaft, Energie und Verkehr beschränken sollte; Pietsch (I A 4) an Unterabteilungsleiter, 12.8.1974, BAK, B 102/134086, gegen Noé an Leiter Abteilung I, 29.7.1974, ebd.

GRUNDSATZFRAGEN NACH DEN »GRUNDSÄTZEN«

werden. Im Kanzleramt wurde zu dieser Zeit vorgeschlagen, die Formel einer »vorausschauenden Industriepolitik« zu etablieren, da hiermit die Sachdiskussion »von der Debatte über extreme Modelle« direkter Investitionslenkung einerseits, »unkoordinierter staatlicher Investitionsanreize mit schwacher Erfolgskontrolle« andererseits »weggezogen werden« könne. Die Defizite der aktuellen Politikansätze waren also auch hier wohlbekannt, substanzuell neue Lösungsvorschläge jedoch nicht von Interesse. Stattdessen gehe es um eine »Weiterentwicklung des Instrumentariums« mit Blick auf die »kritischen Sektoren: Zukunftsbbranchen und Problembranchen«. Auch hierfür sei, neben einer besseren Koordinierung der bestehenden Investitionsförderung, eine elaboriertere Analyse- und Prognosefähigkeit bis auf die Branchenebene notwendig.⁵⁴ Ein weiteres Mal tauchte der Vorschlag eines »Strukturrats« auf, der sich im Rahmen einer »präventiven Strukturpolitik« den Konsequenzen insbesondere der veränderten außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen widmen sollte. Dieser Rat sollte aber kein korporatistischer Zirkel sein und weder »überalterte Fachprominenz noch ämterhäufende Ordinarien« versammeln, sondern als »arbeitendes Gremium« von Wissenschaftlern regelmäßig Berichte vorlegen, auf deren Grundlage die isolierten Maßnahmen zugunsten verschiedener Branchen in gesamtwirtschaftlich sinnvoller Weise zu integrieren seien.⁵⁵

»Vorausschauende Industriepolitik« war in diesem Zusammenhang ein recht beliebiges Schlagwort, das bisweilen schlicht als Neuprägung für »sektorale Strukturpolitik« vorgeschlagen wurde. Die Vokabel hatte offensichtlich den taktischen Hintergrund, die regierende SPD mit ihrem in Wirtschaftsangelegenheiten als gleichermaßen kompetent wie pragmatisch geltenden Kanzler Helmut Schmidt einerseits als handlungsmächtig zu präsentieren und andererseits Forderungen nach massiverer Intervention oder neuen Instrumenten vorzubeugen, weil angesichts der offenkundig versagenden Therapien zur Konjunktursteuerung das innerparteiliche Vertrauen in die Wirtschaftspolitik schwand. Gleichzeitig galt es schon zur Beruhigung der eigenen Wählerschaft, sich gegen die aus der Unternehmerschaft aufkommenden Forderungen nach Steuersenkungen zu positionieren, zumal sich damit auch Wirtschaftsminister Friderichs zu profilieren suchte. Im Vorfeld des Mannheimer Parteitags 1975 entstand daher im Kanzleramt die Idee, »in der mittelfristigen Wirtschaftspolitik einen Kurs zu steuern, der Führung deutlich macht, sachlich

⁵⁴ Hiss/Müller (Abt. IV und V BK) an den Bundeskanzler, 23.9.1975, BAK, B 136/11687.

⁵⁵ HV Vogelsgang, Präventive Strukturpolitik zur Modernisierung der Volkswirtschaft, 27.8.1974, BAK, B 136/14839.

geboten erscheint und geeignet ist, die Partei zu motivieren«. Als erstes Element der »vorausschauenden Strukturpolitik« schlug ein Referent ein »sektorales Informationspaket« vor, das dem allseits beklagten Informationsdefizit über die differenzierte Entwicklung der verschiedenen Branchen abzuheften versprach. Eine »autonome Expertengruppe« sollte analog zu den »fünf Weisen« des Sachverständigenrats regelmäßig Strukturberichte vorlegen, um potenziell krisenhafte Branchentrends einzuschätzen und im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang zu verorten.⁵⁶

Über diese vergleichsweise wenig aufwendige Lösung eines zweiten Sachverständigenrats hinaus forderte die Industrieabteilung des BMWi 1976 eine »regelmäßige öffentlichkeitswirksame Strukturberichterstattung« der großen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute. Dadurch sollte nicht nur das strukturpolitische Instrumentarium ausgebaut werden. Vielmehr war »öffentlichtkeitswirksam« durchaus wörtlich gemeint, sollte die vertiefte Analyse von Branchentrends doch zugleich Unternehmen, Gewerkschaften und Medien eine »verbesserte Informations- und Verständnisgrundlage« bieten, mithin die Rationalität der Politik nachvollziehbar machen. Die in diesem Rahmen gewünschte »Früherkennung branchenspezifischer Fehlentwicklungen« bewegte sich schon hart am Rande der eigentlich ungeliebten Branchenprognosen.⁵⁷

Die Kompromisslösung hielt schließlich auch diese Tür offen, nahm aber vor allem die Wissenschaft in die Pflicht, um die Politik zu entlasten. Kanzler Schmidt kündigte in seiner Regierungserklärung zur Fortsetzung der sozial-liberalen Koalition Ende 1976 einerseits eine regelmäßige Berichterstattung der Bundesregierung über ihre »zukunftsorientierte, vorausschauende« Strukturpolitik an. Andererseits sollten nunmehr wissenschaftliche Forschungsinstitute beauftragt werden, mittels regelmäßiger Branchenanalysen eine »sektorale Strukturberichterstattung« zu entwickeln, die zwar mit der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung »verzahnt« sein, sich aber auf die »wichtigsten Industriesektoren« und später auf von den Forschern eigenständig zu verantwortende »Branchenprognosen in besonders sensiblen Bereichen« beschränken werde.⁵⁸ Die Vertiefung der wissenschaftlichen Informationsbasis wurde also in einem Atemzug zu einem Kernprojekt der Strukturpolitik erklärt und von deren konkreter, »zukunftsorientierter« Ausführung separiert. Diese

⁵⁶ HV Vogelsgang, Zum Thema Wirtschaftspolitik auf dem SPD-Parteitag in Mannheim, 9.9.1975, BAK, B 136/11673.

⁵⁷ IV A 2, Strukturprobleme der deutschen Industrie, 17.5.1976, BAK, B 102/258415.

⁵⁸ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 8/5, 16.12.1976, S. 34; vgl. die nahezu wortgleiche Formulierung im Protokoll des Koalitionsgesprächs am 6.12.1976, AdsD, 1/HSAA/9372; sowie Soell, Helmut Schmidt, S. 609.

GRUNDSATZFRAGEN NACH DEN »GRUNDSÄTZEN«

Lösung vermittelte zwischen den unterschiedlichen Vorstellungen innerhalb des BMWi wie innerhalb der Koalition, ohne allzu weitgehende Festlegungen zu erfordern.⁵⁹

Insofern lässt sich die Etablierung der Strukturberichterstattung als pragmatische Ersatzhandlung interpretieren, die den zusehends unter Druck geratenden Sozialdemokraten weitere Debatten über Investitionslenkung, Strukturräte oder andere institutionelle Maßnahmen ersparte oder sie zumindest vertagte.⁶⁰ Sie hatte jedoch, wie gezeigt, einen längeren Vorlauf in einer Diskussion über Informationsdefizite als Grundproblem der Strukturpolitik, die auch innerhalb des BMWi stattfand. Vor allem aber hatte sie einen realökonomischen Hintergrund, der sich wiederum als wirtschaftspolitischer Problemdruck niederschlug. Der wirtschaftliche Strukturwandel, die Verschiebung von Wertschöpfungs- und Beschäftigungsanteilen zwischen Sektoren und Branchen, fand seit geraumer Zeit bei insgesamt nachlassender Wachstumsdynamik statt, die wiederum in der massiven Konjunkturschwäche Mitte der 1970er Jahre umso deutlicher zutage trat. Dass der Anteil der Industrie an der bundesdeutschen Gesamtbeschäftigung sank, betraf die einzelnen Branchen in sehr unterschiedlichem Maße, wobei Arbeitsplatzverluste in den notorischen Krisenbranchen Bergbau, Stahl, Schiffbau, Textil und Bekleidung nicht durch neue Stellen in den Wachstumsbranchen der verarbeitenden Industrie und im Dienstleistungssektor kompensiert werden konnten. Von den Zeitgenossen wurden diese Trends als Intensivierung oder qualitativer Wandel eines grundsätzlich bekannten und normalen Phänomens wahrgenommen.⁶¹

Besonders nahe lagen solche Einschätzungen bei den Industriepolitikern im BMWi. In der Abteilung IV des Ministeriums wurden etwa 1976 infolge der unterschiedlichen Entwicklung großer Industriezweige »Strukturverschiebungen« beobachtet, die es in diesem Ausmaß seit der unmittelbaren Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr gegeben habe. Die Aufwertungen der D-Mark und die hohen Tarifabschlüsse der vergangenen Jahre verteuerten Produktion und Exporte, was den ohnehin zunehmenden Wettbewerb aus anderen Ländern noch verschärfe. Die deutsche Industrie verlagerte ihrerseits Produktionslinien ins Ausland, um näher an den Absatzmärkten zu produzieren

59 Vgl. Ernst Vetter, Marktwirtschaft auf leisen Sohlen. Zur Regierungs erklä rung, in: FAZ, 18.12.1976. Allerdings wurde selbst die Machbarkeit dieses Vorhabens im BMWi skeptisch kommentiert; Friderichs befürwortet mehr Strukturpolitik, in: FAZ, 18.12.1976.

60 So Schanetzky, Aporien, S. 160.

61 Vgl. Steiner, Abschied, S. 23-47.

und protektionistische Maßnahmen zu umgehen. Zwar besaß die Bundesrepublik durch die hohe Qualifikation der Beschäftigten, den technischen Stand der Produktionsanlagen, »Arbeitsfrieden« und Infrastruktur sowie »industrielle Agglomeration«, also enge Unternehmensnetzwerke und funktionierende Wertschöpfungsketten, aus denen sich nicht jede Produktion beliebig herauslösen ließ, in vielen Bereichen Standortvorteile. Insgesamt schien nichtsdestoweniger absehbar, dass arbeitsintensive, technisch und qualitativ anspruchslose Sortimente weiter durch Importe verdrängt würden, die deutsche Industrie sich also zunehmend auf »intelligente« Güter technologisch anspruchsvollerer Produktionsverfahren konzentrieren müsse, um sowohl im Inland wie auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu bleiben.⁶²

Die zunehmend zwischen den Branchen differenzierte Entwicklung verschob den wachstumspolitischen Fokus tendenziell von der Makro- auf die Mesoebene, wofür wiederum gesamtwirtschaftliche Kennziffern keine ausreichende Informationsgrundlage darstellten. Dazu kamen aber noch ganz andere Aspekte eines umfassender wahrgenommenen sozioökonomischen Strukturwandels, der gesellschafts- ebenso wie wirtschaftspolitische Herausforderungen produzierte. Ein eindrucksvolles Beispiel des neuen Verstehens- und Veränderungswillens bot die ursprünglich auf gewerkschaftliche Initiativen zurückgehende, 1971 von der Bundesregierung eingesetzte »Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel«, die unter dem Vorsitz des Münchener Soziologen Karl Martin Bolte aus Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern, Gewerkschafts- und Unternehmensvertretern zusammengesetzt war. Die Kommission vergab in den nächsten Jahren 144 Forschungsaufträge, um aus den Ergebnissen ein eigenes Gutachten »im Hinblick auf eine Weiterentwicklung der Gesellschaftspolitik zu erarbeiten«. Rund ein Jahrzehnt nach der Etablierung des Sachverständigenrats demonstrierte dieses Projekt, dass die »Verwissenschaftlichung der Politik« inzwischen neue Dimensionen angenommen hatte – obwohl parallel dazu die Einsicht in die Grenzen »wissenschaftlichen Regierens« zunahm, weil Zuwächse an Wissen eben nicht unbedingt zunehmende Entscheidungssicherheit erzeugten.⁶³

Ökonomischer Strukturwandel spielte in dem umfangreichen Forschungspaket eine erstaunlich geringe Rolle. Unter den 140 von der Kommission herausgegebenen Bänden mit Forschungserträgen fand sich zwar ein kleines Buch zur regionalen Strukturpolitik, die branchenbezo-

62 IV A 2, Strukturprobleme der deutschen Industrie, 17.5.1976, BAK, B 102/258415.

63 Kommission, Wandel, S. 4 (Zitat); Schanetzky, Aporien, S. 156–160.

gene Industriepolitik blieb jedoch bis auf spezielle Studien zur Innovationslenkung, zur Mikroelektronik und zur Luft- und Raumfahrtpolitik eine Blindstelle des Programms. Das 1977 vorgelegte Abschlussgutachten der Kommission enthielt zwar ein allgemeines Kapitel dazu, das für die politische Entscheidungsfindung jedoch wenig hilfreich war – wohl aber für die Fortsetzung der Forschungsförderung, denn es forderte zunächst einmal: »Mehr Strukturforschung«. Das Gutachten betonte einerseits die zunehmende Notwendigkeit sektoraler Strukturpolitik, bemängelte aber andererseits ihre schwache Regelbindung und die regelmäßigen Verstöße gegen marktwirtschaftliche Grundsätze bei der Unterstützung von Krisenbranchen.

Auf solche Befunde konnte man sich vergleichsweise leicht einigen, doch die vorgeschlagenen Konsequenzen spiegelten teils sehr weit auseinanderliegende Positionen: Eine Minderheit der Kommissionsmitglieder verlangte eine »vorausschauende aktive Strukturpolitik«, der sogar »ein gesamtwirtschaftlich orientierter Strukturplan zugrunde liegen« müsse; eine andere Minderheit fürchtete den Marsch in die »imperative Lenkung von privaten Investitionen« und den »Strukturdiregismus«. Angeichts der Zusammensetzung der Kommission erstaunt es nicht, dass hier die unvermittelbaren Einschätzungen aus dem Gewerkschafts- und dem Unternehmerlager aufeinandertrafen. Die Forderung des Gutachtens nach der umgehenden Einsetzung eines »Sachverständigenrats für Strukturfragen« sowie nach verbesserter Statistik und Prognostik bot also nicht zuletzt die Möglichkeit, die weitere Diskussion inhaltlicher Differenzen zu vertagen.⁶⁴

Die für Gesamtkosten von über 14 Mio. DM erreichten, von der Kommission zu verantwortenden wissenschaftlichen Erträge hielten sich in Grenzen. In der Abteilung Wirtschaftspolitik des BMWi kam man nach Auswertung des Gutachtens zu dem bemerkenswerten Ergebnis, dass sich aus den von sämtlichen Kommissionsmitgliedern abgesegneten Aussagen »keine neuen Erkenntnisse für die aktuelle und mittelfristige Wirtschaftspolitik« ergaben, während die rund 90 über den Text verteilten Minderheitsvoten nicht gerade zu handhabbaren Gesamtergebnissen beitrugen. Die unterschiedlichen, unternehmer- oder gewerkschaftsnahen Einschätzungen wirtschaftlicher Sachverhalte setzten sich zudem

64 Kommission, Wandel, S. 119-143 (Zitate S. 120, 143); vgl. Hartwich, Globalsteuerung. Hinzu kam ein umfassendes Kapitel zur Forschungs- und Technologiepolitik (241-304), während die regionale Wirtschaftspolitik nur sehr knapp als Teil der Raumordnung abgehandelt wurde (S. 324 f.). Zur regionalen Strukturpolitik vgl. den Band von Müller, Strukturpolitik; im Übrigen die Auflistung in: Kommission, Wandel, S. 600-616.

DIE KRISE ALS CHANCE?

in der Bundesregierung fort, wo Forschungsminister Matthöfer die Mehrheitsvoten im Wesentlichen im Einklang mit dem Orientierungsrahmen der SPD sah, während Wirtschaftsminister Friderichs einem Teil der Minderheitsvoten etwas abgewinnen konnte.⁶⁵

Die bereits in Angriff genommene Strukturberichterstattung aber wurde durch das Kommissionsgutachten zusätzlich legitimiert. Mit dem Projekt beauftragt wurden fünf Einrichtungen, die schon zuvor große Teile der vom BMWi vergebenen Forschungsaufträge übernommen hatten und als »Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute« seit 1950 zweimal jährlich gemeinsame Konjunkturberichte, die »Gemeinschaftsdiagnose«, vorlegten:⁶⁶ das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW, Berlin), das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (München), das Institut für Weltwirtschaft (IfW, Kiel), das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI, Essen) und das frühere Hamburgische Welt-Wirtschafts-Archiv, nunmehr HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung.

Erste Angebote der Forschungsinstitute wurden 1976 eingeholt und demonstrierten zunächst einmal erhebliche methodische Unklarheiten. Die bis Mitte 1977 vorzulegenden Vorstudien über Möglichkeiten und Grenzen einer regelmäßigen Berichterstattung wurden nichtsdestoweniger als hinreichend erachtet, um die fünf Institute mit ersten empirischen Arbeiten zu beauftragen. Die Forschungseinrichtungen waren teils in unterschiedlichen Spezialbereichen der empirischen Wirtschaftsforschung profiliert: das DIW und das Ifo-Institut, mit wiederum unterschiedlichen methodischen Schwerpunkten, in der Konjunkturforschung, das IfW war spezialisiert auf die Beobachtung internationaler Entwicklungen und das RWI verfügte über besonderer Expertise hinsichtlich der kriselnden Montanindustrie. Alle Institute sollten jedoch generell »den Zusammenhang zwischen struktureller und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung« und damit zugleich zwischen schrumpfenden und expandierenden Branchen sowie die sektorale Effekte auf der Makroebene ansetzender Wirtschaftspolitik aufzeigen. Neben der allgemeinen Fragestellung, die außerdem die Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt umfasste, wurden vertiefende Spezialanalysen zu jeweils mehreren Themenfeldern in Auftrag gegeben. So hatte sich das DIW unter anderem mit Beschäftigungsstrukturen und Input-Output-Analysen, das HWWA-Institut mit Außenhandel und Technologietransfer, das Ifo-Institut mit

65 Grimm (IA 1) an Minister, 10.1.1977, BAK, B 102/193660 (Zitat); Vermerk Schlecht, 20.7.1977, BAK, B 102/193660.

66 Dazu Nützenadel, Stunde, S. 92-99; Schanetzky, Ernüchterung, S. 61f.; Filusch, Gemeinschaftsdiagnosen.

GRUNDSATZFRAGEN NACH DEN »GRUNDSÄTZEN«

Investitionen und technischem Fortschritt, das IfW mit dem Dienstleistungssektor und das RWI mit dem privaten Verbrauch zu befassen.

Die bis Ende 1980 vorzulegenden Berichte sollten nach etwa 60 Branchen differenzieren und den Zeitraum von 1960 bis zur Gegenwart umfassen. Besonderer Wert wurde dabei auf einen »angesichts der Komplexität des Vorhabens notwendigen Methoden- und Interpretationswettbewerb« der Institute untereinander gelegt, die sich, unterstützt vom Statistischen Bundesamt, auf »statistisch-methodisches Neuland« begeben würden. DIW und IfW wurden im August 1978 außerdem mit der begleitenden Erforschung einer möglichen Regionalisierung der Strukturberichterstattung beauftragt. Einige weitere Aufträge zu methodischen Problemen von Input-Output-Analysen kamen 1979 hinzu und bezogen neben dem Ifo-Institut das Institut für angewandte Wirtschaftsforschung in Tübingen und das Institut für allgemeine und textile Marktforschung in Münster ein. Beide spielten jedoch für die eigentliche Strukturberichterstattung keine weitere Rolle.⁶⁷

Mit der Delegierung der Informationsbeschaffung und -analyse an unabhängige, zudem miteinander um adäquate Begriffe und Methoden konkurrierende, außerdem wirtschaftspolitisch unterschiedlich positionierte Forschungsinstitute war der politische Streit um die Leitperspektiven nicht erledigt. Beim DGB, der Anfang 1976 dem Bundeswirtschaftsminister einen Fragenkatalog zu voraussichtlichen strukturellen Verschiebungen und entsprechenden Maßnahmen vorgelegt hatte, wurden bereits die Vorstudien und die ihnen zugrundliegenden Aufträge wegen einer Vernachlässigung der beschäftigungspolitischen Ziele sowie des geringen Neuigkeitswerts gerügt. Um andererseits die permanente Sorge der Unternehmerverbände zu dämpfen, staatlich initiierte Branchenanalysen könnten doch noch den Einstieg in die staatliche Investitionslenkung ermöglichen, betonten Vertreter des BMWi eifrig, dass

⁶⁷ Jahreswirtschaftsbericht 1978 der Bundesregierung, 26.I.1978, BT-Drs. 8/1471, S. 17 (erstes Zitat); Stellungnahme der Bundesregierung zu den Berichten der fünf an der Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute, 26.8.1981, BT-Drs. 9/762, S. 17 f. (weitere Zitate). Vgl. Pierenkemper, Neugründung, S. 318 f.; Löbbecke, Jahre, S. 457; 10 Jahre Strukturberichterstattung des DIW, in: DIW-Wochenbericht 3/1988, S. 31-40, hier S. 32; Glaubitz/Marth, Strukturberichterstattung, S. 720-723. Das Protokoll des Vorgesprächs am 8.7.1976 und die Korrespondenz mit den Instituten finden sich in: BAK, B 102/243195. Die teils nur als Manuskript vervielfältigten Vorstudien sind aufgelistet bei Helmstädter, Möglichkeiten, S. 424.

»es im Rahmen der Strukturerberichterstattung weder amtliche noch quasi-amtliche Strukturprognosen geben werde«.⁶⁸

Die Strukturerberichterstattung, so auch die Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht für 1978, diene gerade »der Stärkung der marktwirtschaftlichen Ordnung«, weil sie eben keine Branchenprognosen umfassen werde, sondern nur Ex-post-Analysen. Die wesentliche Zielsetzung sei die »Verringerung der Friktionen beim Strukturwandel«, nicht dessen Vorhersage oder gar Planung. Die separate Berichterstattung der beteiligten Institute sollte überdies den Eindruck einer offiziellen Gesamtdiagnose verhindern und die Strukturerberichterstattung auch in dieser Hinsicht von der Globalsteuerung unterscheiden. In der Antwort auf die Große Anfrage der CDU/CSU wurde daher erneut festgehalten, die Strukturerberichterstattung sei »keine staatliche Strukturdiagnose«.⁶⁹

Das war zwar nicht falsch, lenkte aber von der eigentlichen, politikberatenden Zielsetzung ab. Im Prinzip bot die Strukturerberichterstattung den damit beauftragten Instituten die Chance, eine gewaltige Lücke in der Bereitstellung von politikrelevanten Informationen zu füllen, die die Gutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gar nicht erst ins Visier nahmen. Nach den Ausführungen zu Wachstum und Strukturwandel im Jahressgutachten 1965/66 hatte das Gremium strukturpolitische Fragen praktisch ignoriert. Erst ein volles Jahrzehnt später wurde im Jahressgutachten 1975/76 rhetorisch nach »Mehr Strukturpolitik?« gefragt – nur, um deren umfassenden Einsatz als konjunkturpolitisches Instrument ebenso abzulehnen wie alle Forderungen nach Investitionslenkung. Auch dürfe Strukturpolitik nicht der Kompensation von Arbeitslosigkeit infolge unflexibler Lohnpolitik dienen. Eine gewisse Legitimität staatlicher Eingriffe in sektorale und regionale Strukturen blieb zwar unbestritten, genauere Eingrenzungen seien aber »nicht einfach«. Der Verweis auf die größere Effizienz von Märkten als Informations- und Koordinationsform sowie auf die Normalität des permanenten Strukturwandels war ebenso wissenschaftlich unbestreitbar, wie er politisch nutzlos blieb.⁷⁰

68 Bei einem vom BDI und dem Institut der deutschen Wirtschaft (IW) veranstalteten Symposium am 4./5.12.1979 in Köln; Jahresbericht des BDI 1979/80, S. 69 f. Die gewerkschaftliche Kritik bei Glaubitz/Marth, Strukturerberichterstattung.

69 Jahreswirtschaftsbericht 1978 der Bundesregierung, 26.1.1978, BT-Drs. 8/1471, S. 17 f.; Schanetzky, Ernüchterung, S. 246; Antwort der Bundesregierung, 9.3.1978, BT-Drs. 8/1607, S. 3.

70 SVR, Jahressgutachten 1975/76, S. 10, 125–128, 133 (Zitat S. 126). Die Ausnahme waren zuvor kurze Ausführungen zum Zusammenhang mit der Wachstumspolitik: SVR, Jahressgutachten 1967/68, S. 164 ff.

GRUNDSATZFRAGEN NACH DEN »GRUNDSÄTZEN«

Das Gremium blieb in den nächsten Jahren der Linie treu, dass Strukturpolitik im Wesentlichen die Mobilität und Flexibilität von Arbeit und Kapital zu fördern habe, um beiden Produktionsfaktoren die effizienteste Allokation zu ermöglichen. Das bedeutete keineswegs strukturpolitische Abstinenz: Insbesondere kleineren und mittleren Unternehmen sollte die Anpassung an neue Technologien und Marktbedingungen durch steuerliche Maßnahmen erleichtert, Unternehmensgründungen und Innovationstätigkeit sollten gefördert werden. Eine solche »zukunftsorientierte Strukturpolitik« wurde scharf unterschieden von grundsätzlich abzulehnenden strukturerhaltenden Maßnahmen, womit der Sachverständigenrat letztendlich ein weiteres Mal auf die Grundsatzpapiere der späten 1960er Jahre rekurrierte. Mit dem Kommentar, die aktuelle sektorale Strukturpolitik trage dagegen »überwiegend dirigistische und konservierende Züge«, verband er nunmehr jedoch die Forderung, eine »strukturpolitische Flurbereinigung« vorzunehmen. Diese sei aus fiskalischen Gründen ebenso dringend geboten wie aus beschäftigungs-politischen, denn in den besonders subventionsintensiven Branchen Landwirtschaft und Bergbau sei nun einmal gar kein, in anderen Bereichen der verarbeitenden Industrie nur ein unzureichendes Wachstum an Arbeitsplätzen zu erwarten.⁷¹

Der Sachverständigenrat sprach sich also durchaus für eine maßvolle Investitionsförderung aus, die aber als »horizontale«, keine einzelnen Branchen bevorzugende Industriepolitik gerade nicht auf eine Investitionslenkung hinauslaufen sollte. Gegen überzogene Erwartungen an »vorausschauende Strukturpolitik« wurde denn auch die große Fehleranfälligkeit von Branchenprognosen angeführt, die möglicherweise gar die prinzipiell für die Abschätzung zukünftiger Markttendenzen zuständigen Unternehmen irreführen könnten. Indirekt bestätigte sich hier, dass die Ökonomen angesichts der erheblichen konjunkturellen Fehlprognosen der frühen 1970er Jahre die eigene Treffsicherheit inzwischen wesentlich realistischer einschätzten. Hinzu kam die berechtigte Warnung vor der Anfälligkeit staatlicher Entscheidungen gegenüber dem »Drängen der Interessengruppen«.⁷²

Angesichts des generellen angebotspolitischen Schwenks, den der Sachverständigenrat zwischen 1975 und 1977 vollzog, erstaunt das Plädoyer für allgemeine Lohnflexibilität, d. h. Lohnsenkungen in anpassungsbedürftigen Branchen, und für eine unternehmensfreundliche, investitionsstimulierende Steuerpolitik als angemessene staatliche Be-

71 SVR, Jahresgutachten 1976/77, S. 8 f., 131–134 (Zitate S. 133 f.).

72 SVR, Jahresgutachten 1977/78, S. 135 f. (Zitat), 178–184; Schanetzky, Aporien, S. 159.

gleitung des Strukturwandels nicht. Zu den zentralen Voraussetzungen einer Rückkehr auf den volkswirtschaftlichen Wachstumspfad gehörte für die Ökonomen die Schaffung von Erwartungssicherheit durch eine mittelfristig angelegte Geld- und Finanzpolitik. Das schloss durchaus eine systematische Strukturpolitik ein, die auf eine Unterstützung des durch die Märkte induzierten Wandels gerichtet war.⁷³ Doch das bisweilen geradezu trotzig wirkende Verharren des Expertengremiums auf der wachstumspolitischen Makroebene bot eben wenig Handhabe gegen die diskretionäre Praxis einer häufig an handfesten Branchen Krisen orientierten Industriepolitik. Selbst die Forderung nach einer »zukunftsorientierten Strukturpolitik« lief letztlich auf eine Unterscheidung zwischen guten und schlechten Subventionen hinaus, die in der Praxis so einfach oft nicht zu treffen war.

Entschiedener, trotz durchaus reger Unterstützung jedoch nicht mehrheitsfähig war da die Position der Arbeitsgruppe »Alternative Wirtschaftspolitik«, die erstmals 1975 und seit 1977 jährlich Memoranden zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf vorlegte. Die marxistisch oder linkskeynesianisch orientierten Mitglieder dieses Netzwerks, zu deren Kern auch der schon zitierte Jörg Huffschmid gehörte, verstanden sich dezidiert als öffentlichkeitswirksame Gegenexperten, die der aktuellen Konjunktur- und Verteilungspolitik ebenso widersprachen wie der angebotspolitischen Linie des Sachverständigenrats. Neben der Kritik an Subventionen als bloßer Alimentierung privatwirtschaftlicher (Fehl-) Entscheidungen prangerte das Memorandum für 1978 an, dass die herrschende Strukturpolitik auch als Modernisierungspolitik nichts tauge, weil sie selbst in den als zukunftsträchtig geltenden Industrien nicht die »propagierten Beschäftigungseffekte« erbringe. Letztendlich sei nur die Bindung von Subventionen und auch Staatsaufträgen an die Schaffung von Arbeitsplätzen zielführend, im Fall von »Dauersubventionen« gar eine staatliche Kapitalbeteiligung »bis hin zur vollständigen Überführung in Gemeineigentum« angebracht.⁷⁴

1980 legte die Arbeitsgruppe mit einer massiven Kritik der Subventionsberichterstattung nach, indem sie einerseits viele nicht erfasste Leistungen an Unternehmen als Subventionen reklamierte, andererseits die Ausklammerung sozialer Transferleistungen forderte. Ähnlich wie der ökonomische Mainstream kritisierte sie das große Ausmaß an Erhaltungssubventionen (die in ihrer Formulierung dazu tendierten, »ohne

73 Schanetzky, Ernüchterung, S. 178-184; vgl. auch Meteling, Standortsemantiken.

74 Arbeitsgruppe, Memorandum 1978, S. 67f., III. Zur Einordnung der Arbeitsgruppe vgl. Schanetzky, Ernüchterung, S. 194 ff.

Garantie für Arbeitsplätze Profite zu stabilisieren«), zugleich aber die starke Konzentration von »Zukunftsinvestitionen« auf wenige Großunternehmen. Mit beiden Aspekten verband sich die Interpretation der Subventionierung als gesellschaftlicher Umverteilung von Lohnsteuerzahldern zu Unternehmern. Dementsprechend resultierte aus der Kritik nicht die Forderung nach »mehr Markt«, sondern nach mehr Planung und deren Verzahnung mit einer umfassenden Konzeption der sektoralen ebenso wie der regionalen Strukturpolitik.⁷⁵

Diese Ideen der »alternativen« Wissenschaftler waren ebenso wenig durchsetzbar wie die Forderungen nach Investitionslenkung. Etwa gleichzeitig wurde jedoch deutlich, dass auch die Strukturberichterstattung als alternative Form der wissenschaftlichen Politikberatung wenig Hilfestellung für die konkrete Politik bieten würde, weil eben zahlreiche methodische Unklarheiten bestanden und die Zielseitung eher diffus formuliert war. Das schlug sich in den ersten, bis 1980 vorgelegten Berichten deutlich nieder. Laut Auswertung der Bundesregierung enthielten diese zwar »eine Fülle von Informationen und Anregungen für die Wirtschaftspolitik«, belegten aber zugleich, dass »für die ökonomische Analyse des sektoralen Strukturwandels bisher kein allgemein akzeptiertes Konzept existiert[e]«. Die zahlreichen kurz- und längerfristig wirkenden Faktoren ließen sich kaum in einem statistisch unterfütterten Gesamtbild wiedergeben. Immerhin wurde deutlich, dass das geläufige Drei-Sektoren-Modell zur Erfassung des Strukturwandels nicht besonders hilfreich war, weil die gravierendsten Verschiebungen innerhalb der Sektoren stattgefunden hatten. Das galt insbesondere für das produzierende Gewerbe und die dazu komplementären Dienstleistungen, die als Träger der notwendigen Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungslage galten. Dieses Ergebnis bekräftigte im Grunde, dass Strukturpolitik im Wesentlichen Industriepolitik sein musste.

Zugleich plädierten zwar alle Institute grundsätzlich für massive Einschnitte in die Staatshilfen an einzelne Branchen. Die Gewichtungen unterschieden sich dabei aber durchaus: Insbesondere das DIW setzte sich für eine aktive Strukturpolitik ein, während die Kieler und Hamburger Institute betont kritische Positionen einnahmen; das RWI schlug sogar vor, auf die Förderung von Forschung und Entwicklung komplett zu verzichten. Gemeinsam war den Gutachten insbesondere die Erkenntnis, dass »einer Analyse der gesamtwirtschaftlichen und strukturellen Wirkungen staatlicher Interventionen noch erhebliche Grenzen gesetzt« seien – mit anderen Worten: dass hier weiterhin ein großer, durch

75 Arbeitsgruppe, Memorandum 1980, S. 215-242, 272-284 (Zitat S. 219).

staatliche Aufträge zu bewältigender Forschungsbedarf herrsche. In der nächsten Berichtsrunde, die bis Ende 1983 die Analysen fortsetzen und sie mit neuen Spezialstudien unterfüttern sollte, war deshalb diesem Thema erneut besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Unmittelbare Schlussfolgerungen für die industriepolitische Praxis wurden hingegen von der Bundesregierung, die erneut auf die Gültigkeit der bewährten »Grundsätze« aus den 1960er Jahren verwies, aus der Strukturerberichterstattung nicht gezogen.⁷⁶

3.2 »Opium für die Wirtschaft«: Varianten der Subventionskritik

Die fünf Forschungsinstitute waren sich zwar einig, dass die Subventionen gründlich zu durchforsten seien, stellten jedoch sehr unterschiedliche Berechnungen über deren Höhe an. Während das Ifo-Institut entsprechende Leistungen an Unternehmen für das Jahr 1979 auf knapp 74 Mrd. DM veranschlagte, errechnete das IfW über 90 Mrd. DM. Grund waren die in der Einleitung bereits erwähnten, unterschiedlichen statistischen Abgrenzungen, die aber jedenfalls über die Angaben im Subventionsbericht der Bundesregierung weit hinausgingen. Unstrittig war die starke Konzentration auf die Land- und Forstwirtschaft, das Verkehrs- und das Wohnungswesen sowie den Steinkohlenbergbau. Über die pauschalen Kürzung- und Umschichtungsforderungen hinaus schlug das IfW eine regelmäßige Überprüfung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz bestehender und neuer Subventionen durch »branchen- und fachunabhängige Gremien« vor. An diesem Punkt machte die Antwort der Bundesregierung sehr klar, dass von der externen wissenschaftlichen Politikberatung kein Weg zur externen Kontrolle der Politik führen würde: Diesen Vorschlag habe man bereits geprüft und sei zu dem Ergebnis gekommen, dass solche Gremien »nicht die verfassungsmäßig dazu berufenen Organe bei der Durchsetzung ihrer generellen Grundsätze für die Subventionspolitik entlasten« könnten, die in den Subventionsberichten nachzulesen seien.⁷⁷

⁷⁶ Stellungnahme der Bundesregierung zu den Berichten der fünf an der Strukturerberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute, 26.8.1981, BT-Drs. 9/762, Zitate S. 3, 13; Vgl. als zeitgenössische Einschätzung Helmstädt, Möglichkeiten; zu den unterschiedlichen Ausgangspositionen und durchaus unsicheren Erfolgseinschätzungen Pierenkemper, Neugründung, S. 319 f., und die Auflistung potenziell relevanter Theorieangebote bei Löbbecke, Jahre, S. 458 ff.

⁷⁷ Stellungnahme der Bundesregierung zu den Berichten der fünf an der Strukturerberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute, 26.8.1981, BT-Drs.

Dabei demonstrierten ja gerade die Strukturanalysen der Forschungsinstitute, dass die Subventionsberichterstattung nach mehr als einem Jahrzehnt keineswegs zu einem industriepolitischen Instrument entwickelt worden war. Auch die Kritik des Sachverständigenrats an einer überwiegend auf Strukturerhaltung angelegten Politik in Zeiten schwinder Haushaltsspielräume und wachsender Staatsschulden zeigte, dass die Vergabe von Subventionen nach wie vor keiner abwägenden Systematik oder auch nur einem ungefähren Primat der Unterstützung des Strukturwandels folgte. Ganz im Gegenteil verflüchtigten sich der strukturpolitische Kontext und der Steuerungsoptimismus der 1960er Jahre, der im ersten Subventionsbericht durchaus noch zum Ausdruck gekommen war, noch schneller als die allgemeine Planungseuphorie. Die programmaticen Äußerungen über »Finanzhilfen und Steuervergünstigungen als Instrument der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik«, die den ersten Bericht eröffnet hatten, waren schon im 1970 vorgelegten zweiten Bericht einer kurzen »Beurteilung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen« unter ordnungs- und finanzpolitischen sowie gesamtwirtschaftlichen Aspekten gewichen.⁷⁸

Seit dem dritten Bericht vom Dezember 1971 reduzierte sich der Vorspann vollends auf gesetzliche und definitorische Grundlagen; danach folgten kurze, deskriptive und zugleich legitimierende Erläuterungen der quantitativen Trends und der wichtigsten Ausgabeposten nach Wirtschaftsbereichen. Auf den im Stabilitätsgesetz vorgesehenen Abbauplan wurde weiterhin mit dem Verweis auf gesetzliche Unklarheiten und praktische Schwierigkeiten verzichtet. Angesichts der fehlenden Verbindlichkeit solcher Pläne war es auch durchaus plausibel, lediglich Abbauvorschläge aufzulisten, die bereits in der Haushaltsplanung oder anderen Gesetzesinitiativen verankert waren. Aber damit unterblieb eben zugleich der Ausbau der Berichterstattung zum politischen Lenkungsinstrument.⁷⁹

Die erste substanziale Neuerung im Berichtswesen war ein eigener Abschnitt über die Möglichkeiten der Erfolgskontrolle, der seit dem sechsten Subventionsbericht vom November 1977 das verstärkte Be-

9/762, S. 12. Das Zitat in der Überschrift war Titel einer Podiumsdiskussion zur Eröffnung der Hannover Messe 1979; »HB-Konjunkturforum«, in: Handelsblatt, 20./21.4.1979, S. 3.

78 Erster Subventionsbericht, 21.12.1967, BT-Drs. V/2423, S. 3f.; Zweiter Subventionsbericht, 16.2.1970, BT-Drs. VI/391, S. 4ff.

79 Vgl. Albrecht, Subventionen, S. 22. Eine genauere Analyse der Abbauvorschläge und ihrer Darstellung findet sich bei Jákli, Marshallplan, S. 183–192; zu den Grundproblemen der Berichte und dem Spannungsverhältnis zwischen haushalt- und wirtschaftspolitischer Funktion vgl. bereits Bruch/Jákli, Subventionsberichte.

wusstsein für Ausgabendisziplin demonstrierte. In der Sache blieb der Text jedoch vollkommen defensiv: Forderungen aus dem Bundestag nach präziseren Darstellungen der Ziele und Wirkungen von Subventionen unter »gesamtwirtschaftlichen, regionalen, sektoralen, einkommensmäßigen und arbeitsplatzwirksamen Gesichtspunkten« wurden als »schwierig, wenn nicht sogar unmöglich« abgeschmettert, weil es an anerkannten, allgemeinverbindlichen Bewertungsmethoden fehle. Die quantitative Vorabfestlegung von Subventionszielen setzte überdies Wissen über die Kausalbeziehungen von einzelnen Subventionen und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung voraus, dessen Fehlen die Anfänge der Strukturberichterstattung ja gerade verdeutlichten. Hinzu kamen die kaum abzuschätzenden Nebeneffekte einzelner und die Wirkungsüberschneidungen mehrerer Subventionen. Eine Verengung auf einzelne Zielgrößen schränkte andererseits die Vergleichbarkeit der Ergebnisabschätzung einzelner Subventionen ein. Die Anwendbarkeit aus dem Haushaltsrecht geläufiger Instrumente der Kosten-Nutzen-Analyse, also des Vergleichs von Aufwand und Ergebnis in Geldeinheiten, und der Kostenwirksamkeitsanalyse, die auch darüber hinausreichende Ergebnisse berücksichtigte, blieb daher auf relativ ähnliche Fördermaßnahmen beschränkt.⁸⁰

Die verdächtige Popularität eines leeren Begriffs: »Subventionspolitik«

Während eine systematische Erfolgskontrolle dilatorisch abgehandelt wurde, kehrte seit 1979 gewissermaßen die wirtschaftspolitische Programmatik in die Subventionsberichterstattung zurück, nun allerdings in Gestalt von grundsätzlichen, im siebten Bericht noch eher zurückhaltenden und erst am Ende des Vorspanns platzierten »Überlegungen zur Gewährung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen (Subventionen)«. Im achten Bericht wurde daraus ein offensiver formulierter, einleitender Abschnitt über »Grundsätze der Subventionspolitik«, der sich inhaltlich aber in den hinlänglich bekannten Feststellungen erschöpfte, Subventionen müssten sich auf subsidiäre Maßnahmen beschränken, dem Prinzip der »Hilfe zur Selbsthilfe« folgen, zwischen den verschiedenen politischen Handlungsebenen abgestimmt sowie befristet und bedingt rück-

80 Sechster Subventionsbericht, 17.11.1977, BT-Drs. 8/1195, S. 32-35; Albrecht, Subventionen, S. 46; Siebter Subventionsbericht, 8.8.1979, BT-Drs. 8/3097, S. 39 f. (Zitat); Achter Subventionsbericht, 6.11.1981, BT-Drs. 9/986, S. 43-47.

zahlbar sein. Auf die Strukturerichterstattung wurde zwar verwiesen, anstelle substantieller strukturpolitischer Aussagen jedoch festgehalten, dass die Maxime der »Subventionspolitik« laute, »jede einzelne Subvention immer wieder neu auf Sinn und Notwendigkeit zu prüfen und in Frage zu stellen«.⁸¹

Die genauere Thematisierung von Erfolgskontrollen und der subventionskritische Grundton demonstrierten nicht nur eine generell gewachsene Skepsis gegenüber wirtschaftspolitischen Interventionen und eine striktere Haushaltspolitik, sie resultierten auch aus einer in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre wieder intensiveren Subventionsdebatte. Die unterschiedlichen Semantiken von »Strukturpolitik« und »Subventionspolitik« – eine angesichts der regelmäßig kritisierten Konzeptionslosigkeit der Vergabe offensichtlich fragwürdige, nun aber häufiger zu lesende Bezeichnung – verwiesen dabei auf eine gewisse Verschiebung der Diskussion von der wirtschafts- zur haushaltspolitischen Sichtweise. Diese zeigte sich bereits, als Wirtschafts- und Finanzminister Schmidt sich 1972 mit der Bitte um Vorschläge zum Subventionsabbau an die Deutsche Bundesbank wandte. Deren Experten legten einen umfangreichen Katalog von Abbaumaßnahmen vor, die mit der Spar- und Wohnungsbauförderung zuallererst zwei Bereiche ansprachen, deren gesellschaftspolitische Zwecke als mehr oder minder erreicht galten. Gründlich zu prüfen seien weiterhin die größtenteils strukturkonservierenden Hilfen für die Landwirtschaft. In der Regionalförderung galt dasselbe insbesondere für die Berlinförderung, wo die beginnende Entspannung durch den Grundlagenvertrag für einen Abbau der politisch motivierten Risikoprämien sprach. Einzelne Industriebranchen wurden hingegen nicht angesprochen.⁸²

Etwa gleichzeitig wurde im BMF über Subventionskürzungen als Alternative zu einer Mehrwertsteuererhöhung diskutiert. Eine möglichst breite Verteilung des Abbaus über verschiedene Gruppen von Begünstigungen – die eine relativ geringe Priorität wirtschaftspolitischer Zwecksetzungen implizierte – sollte wesentlich dazu dienen, durch Ausgabensenkungen anstelle von Einnahmenerhöhungen »zugleich ein Signal für eine straffe Haushalts- und Stabilitätspolitik« zu setzen.⁸³

81 Achter Subventionsbericht, S. 5 f. (Zitate); Siebter Subventionsbericht, S. 41 f. Vgl. Jákli, Marshallplan, S. 179, 202.

82 Deutsche Bundesbank, VI/Vs 2 (Schlesinger/Matthes), Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen, 10.11.1972, AdsD, 1/HSAA/6004; Schmidt an Klasen, o. D., ebd. Vgl. auch Jákli, Marshallplan, S. 228 f.

83 Albrecht/Wagner (F/IA 1, F/I A 5), Betr.: Voraussichtliche Entwicklung der Subventionen und Möglichkeiten für [!] einen Abbau, 8.12.1972, BAK, B 126/48182.

DIE KRISE ALS CHANCE?

Die steuer- und haushaltspolitische Sichtweise legte eine Konzentration auf den Abbau möglicherweise unnötiger, sozialpolitisch motivierter Subventionen nahe und vernachlässigte zugleich strukturpolitische Zusammenhänge. Das wiederum begünstigte, wie es 1977 im BMWi hieß, eine »Erstarrung des Subventionsberichts zu einer routinemäßigen, weitgehend unkritischen Aufzählung«. Eine grundlegende Änderung sei letztlich nur durch die Einbindung der Subventionsberichterstattung in ein systematisiertes Berichts- und Entscheidungsverfahren der Strukturpolitik möglich.⁸⁴ Unerwähnt blieb dabei allerdings, dass eine solche Integration in wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse zugleich eine Machtverschiebung zugunsten des Wirtschafts- und zu Lasten des für die Berichterstattung zuständigen Finanzministeriums bedeutet hätte.

Unter den im Bundestag vertretenen Parteien griff vor allem die Union die »subventionspolitische« Perspektive auf, was angesichts des geringen strukturpolitischen Elans nicht erstaunt. Eine Arbeitsgruppe der CDU/CSU-Fraktion präsentierte im Mai 1978 »Grundsätze zur Subventionspolitik«, die ebenfalls Erfolgskontrollen und präzisere Zielangaben der Subventionen verlangten, ansonsten aber mit der Forderung nach Befristungen sowie dem Primat von Produktivitätsförderungen vor Anpassungs- und Erhaltungssubventionen nicht sonderlich originell waren und zu Abbaumöglichkeiten nicht konkret wurden. Der Bundesfachausschuss Wirtschaftspolitik der CDU arbeitete sich in den späten 1970er Jahren ebenfalls mit begrenztem Ertrag an dem Thema ab, das in weitgreifenden Überlegungen zu einer »Reform der Staatswirtschaft« nur eine untergeordnete Rolle spielte. Zu den konkreteren Überlegungen gehörte noch die Forderung nach einer ausführlichen Stellungnahme des Sachverständigenrats.⁸⁵

Ansonsten war bei den Christdemokraten ein pragmatisch-taktisches Verhältnis zur Subventionskritik zu beobachten: Der CDU-Bundestagsabgeordnete Manfred Langner erklärte dem Fachausschuss 1979, dass »das Wort Subvention einen negativen Beigeschmack bekommen hat, obwohl dieses Instrument vernünftig gehandhabt einen wichtigen wirtschaftspolitischen Stellenwert hat«. Es gehe lediglich darum, »eine Fehlentwicklung als typische Folge sozialistischer Politik (wachsender Staatsanteil, Diskriminierung der Eigenkapitalbildung, Schwächung der

84 Vermerk Mannherz (I A 4), 28.10.1977, BAK, B 102/193658.

85 Reform der Staatswirtschaft, 17.1.1979, ACDP, 07-001/3728; Bundesfachausschuss Wirtschaftspolitik, Ergebnisprotokoll der Sitzung am 8.12.1978, 20.12.1978, ebd. In markantem Gegensatz zur SPD und den Liberalen allerdings hielt man in der Union Steuervergünstigungen, also »indirekte« Anreize, für eine sinnvollere Form der Unterstützung als Finanzhilfen; Jákli, Marshallplan, S. 240.

Selbständigkeit) zu entlarven« – zugleich aber konkrete Vorschläge zum Abbau von Subventionen der Regierung zu überlassen, statt sich selbst bei den Empfängern unbeliebt zu machen. In einer Großen Anfrage im Bundestag beklagte die Unionsfraktion hingegen die angeblich immer lauter werdenden Rufe nach einer Ausweitung der Subventionen, die ohnehin bereits von einer »zunehmenden Kontroll- und Eingriffsmöglichkeit des Staates in die Wirtschaft« zeugten, und warnte eindringlich vor einer »die wirtschaftliche Dynamik lähmenden Subventionsmentalität«.⁸⁶

Das federführende Finanzministerium antwortete mit der trockenen Bitte um konkrete Abbauvorschläge. Anfrage und Antwort entsprachen dem üblichen parlamentarischen Geplänkel zwischen Bundesregierung und Opposition. Konkrete Veränderungen waren davon nicht zu erwarten, auch in der Folgezeit blieben Vorstöße der Union recht blass. Eine fünfseitige Vorlage zur »Kurskorrektur in der Subventionspolitik«, die der Fachausschuss im Frühjahr 1980 diskutierte, bündelte die bislang formulierten Forderungen und hielt erneut fest, dass Subventionen durchaus ein sinnvolles wirtschaftspolitisches Instrument sein könnten, sofern kein »willkürlicher, wahlloser oder einseitiger Einsatz« betrieben werde; erneut fanden sich als Gegenmittel lediglich allgemeine Forderungen nach Begrenzung und Befristung. Ebenso wurde weiterhin vor einem Einstieg in die Investitionslenkung durch den Missbrauch von Subventionen gewarnt. Der parteitaktische Hintergrund war offensichtlich: Subventionen drohten genau dann den Weg in den Sozialismus zu ebnen, wenn sie von Sozialdemokraten vergeben würden. Dementsprechend waren nicht staatliche Hilfen an sich daran schuld, dass »sich bei den Unternehmen eine gewisse Subventionsmentalität breitmacht« habe, sondern eine schlechte »Subventionspolitik«, von der vor allem große Industrieunternehmen profitierten. Die CDU suchte sich auch hier als Mittelstandspartei zu profilieren, von der landwirtschaftlichen Stammwählerschaft und ihrer besonders starken Abhängigkeit von umverteilten Steuergeldern war gar nicht erst die Rede.⁸⁷

86 Bundesfachausschuss Wirtschaft [sic], Ergebnisprotokoll der Sitzung vom 11.10.1979, 16.10.1979, ACDP, 07-001/3729; Große Anfrage [...] der Fraktion der CDU/CSU: Subventionspolitik der Bundesregierung, 9.8.1979, BT-Drs. 8/3102. Ein als Beleg angeführtes Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi warnte, anders als von der Unionsfraktion behauptet, keineswegs pauschal vor einer Einschränkung von Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft durch fortgesetzte Subventionsgewährung. Es forderte klare Regelungen und Kontrollen, um solche potenziellen Konsequenzen zu verhindern, worauf wiederum die Antwort der Bundesregierung verwies; vgl. BMWi (Hg.), Intervention, S. 43.

87 Antwort der Bundesregierung, 27.11.1979, BT-Drs. 8/3429; Bundesfachausschuss Wirtschaftspolitik, Ergebnisprotokoll der Sitzung am 27.3.1980, o. D., ACDP, 07-

DIE KRISE ALS CHANCE?

Die Kritik an der »Subventionspolitik« im Allgemeinen und der Berichterstattung darüber im Besonderen kam nicht nur aus der Oppositionsfaktion im Bundestag, die das Thema erkennbar dazu nutzen wollte, die Bundesregierung ohne allzu markante eigene Vorschläge vor sich her zu treiben. Zu den profiliertesten Kritiker/-innen gehörte die (noch) freidemokratische Finanzexpertin und spätere Sozialdemokratin Ingrid Matthäus, die seit 1979 dem Finanzausschuss des Bundestags vorsaß. Schon 1977 forderte Matthäus, den Subventionsbericht endlich »zu einem Instrument der Strukturpolitik« weiterzuentwickeln. Dazu seien zuallererst sozialpolitisch motivierte Transfers wie Wohngeld oder vermögenswirksame Leistungen klar von wirtschaftspolitisch motivierten Ausgaben zu trennen und aus dem Subventionsbericht herauszunehmen. Eine größere Aussagekraft der Berichte wurde hier unmittelbar mit inhaltlichen Veränderungen der Subventionsvergabe verknüpft: Matthäus forderte einen Vorrang von Finanzhilfen vor Steuervergünstigungen, da erstere im Haushalt eindeutig ausgewiesen werden mussten, letztere hingegen nur geschätzt und teils gar unter Verweis auf das Steuergeheimnis nicht einmal versuchsweise beziffert wurden. Neben der zeitlichen Befristung von Anpassungshilfen sollte der Anteil der Produktivitätshilfen, der laut dem aktuellen Subventionsbericht lediglich 16 Prozent der Finanzhilfen und gar nur knappe 5 Prozent der Steuervergünstigungen betrug, zu Lasten der Erhaltungssubventionen deutlich erhöht werden. Die Grundlage jeder einzelnen neuen Subvention sollte »jeweils ein – in ein strukturpolitisches Gesamtkonzept eingeordnetes – Strukturanpassungsgesetz sein«.⁸⁸

Anders als in der Union gab es also bei den Liberalen zumindest vernehmbare Stimmen, die weiterhin Chancen jener Verknüpfung von »verwissenschaftlichter« Berichterstattung und systematischer Strukturpolitik sahen, die sich ein Jahrzehnt zuvor angedeutet hatte. Die Forderung nach unabhängiger »Strukturbearbeitung« und Fortentwicklung des Subventionsberichts war sogar Bestandteil der eher marktorientierten »Kieler Thesen«, innerhalb der Partei also konsensfähig. Im April 1978 billigte der Bundesvorstand zudem einen Beschluss des Bundesfachausschusses Steuern und Finanzen über den »Subventionsbericht als Instrument der Strukturpolitik«, dessen Forderungen sich bis in die Mitte der 1970er

001/3729; Entwurf eines 1. Arbeitspapiers: Kurskorrektur in der Subventionspolitik, o. D. (Geschäftsführer an die Mitglieder des Fachausschusses, 21.3.1980), ebd.

88 Matthäus: Der Subventionsbericht muss zu einem Instrument der Strukturpolitik werden, in: fdk tagesdienst, 17.11.1977, BAK, B 126/67514; Jákli, Marshallplan, S. 240.

Jahre zurückverfolgen lassen.⁸⁹ Subventionen wurden hier als »nicht nur kaum verzichtbare, sondern auch legitime und bei richtigem Einsatz [...] wertvolle politische Instrumente« beschrieben. Maßgeblich für ihre Beurteilung sei nicht die Höhe der Leistung, sondern »wie bei anderen haushaltswirksamen Maßnahmen der funktionsgerechte, wirtschaftliche Einsatz [...] für adäquate Ziele«. Zu einer solchen Effizienzbewertung aber waren möglichst präzise und transparente Informationen nötig, weshalb der Ausschuss eine grundlegende, gesetzlich geregelte Neugestaltung der Subventionsberichte auf der Basis einer klaren begrifflichen Abgrenzung forderte. Selbst ein »Rahmengesetz für Subventionen (oder: Rahmengesetz für Strukturpolitik bzw. Strukturanpassungsgesetz)«, das Berichterstattung und Erfolgskontrolle ebenso regeln sollte wie die Koordinierung der politischen Handlungsträger und die Einhaltung klarer Kriterien der Subventionsvergabe, wurde in dem Beschluss verlangt.⁹⁰

Am stärksten verknüpfte sich die Kritik an Subventionen und der Form ihrer Offenlegung bei den regierenden Sozialdemokraten mit strukturpolitischen Konzepten. Der schon erwähnte Hamburger SPD-Parteitag sprach sich im Herbst 1977 ebenfalls für eine effektive Erfolgskontrolle von Subventionen, ihre Befristung und Verpflichtungen zur Rückzahlung aus. Die SPD-Bundestagsabgeordneten Dieter Spöri und Heide Simonis beanstandeten den sechsten Subventionsbericht in noch harscherem Ton, inhaltlich aber auf einer ähnlichen Linie wie Matthäus. Spöri nannte den Bericht eine »kritikunfähige Rechtfertigung«.⁹¹ Der sozialdemokratische Finanzminister Hans Apel, den Spöri ausdrücklich in Schutz nahm, forderte ebenfalls verbesserte Erfolgskontrollen, fundiertere Strukturinformationen sowie mehr Transparenz und Koordinierung der politischen Handlungsebenen. Zugleich sah Apel den Abbau von

- 89 Diskussionspapier zur Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Beschlossen vom Bundesfachausschuss für Wirtschaft am 13.12.1975, AdsD, 1/IMMAoooo110 (auch in: AdL, A 17/95); Beschlussprotokoll des Bundesfachausschusses für Steuern und Finanzen am 23.1.1976, 5.2.1976, ebd.; Robert Maier, Protokoll des Fachausschusses Steuern und Finanzen vom 11.6.1976, 2.12.1976, ebd. (die Protokolle auch in: AdL, A 8/9).
- 90 Der Subventionsbericht als Instrument der Strukturpolitik, o. D. (Anlage zum Protokoll der Vorstandssitzung vom 28.4.1978), AdsD, 1/IMMAooooIII; Jáqli, Marshallplan, S. 240 f.
- 91 Jáqli, Marshallplan, S. 239; Dieter Spöri, Folgerungen aus dem 6. Subventionsbericht, 3.3.1978, BAK, B 126/67514 (Zitat); Heide Simonis, Thesen zu einer Neugestaltung der Subventionspolitik, in: Wirtschaftsdienst 1979/V, S. 215-218.

Subventionen jedoch in erster Linie als »Problem der Durchsetzung in der politischen Praxis«.⁹²

Diese Äußerungen waren nun aber durchaus repräsentativ für die Wahrnehmung im Finanzministerium, wo die harsche Kritik der Abgeordneten als realitätsfern abqualifiziert wurde. Bei den »theoretisch anerkennenswerten Forderungen« nach der Ermittlung von Arbeitsplatz- und Umwelteffekten oder Opportunitätskosten würden konkrete Messprobleme »völlig unterschätzt«, während die tatsächlich machbaren Vorschläge zumindest in Ansätzen bereits umgesetzt würden. Die mitunter vorgeschlagene Begutachtung von Subventionsvorhaben durch Industrie- und Handelskammern, Gewerkschaften oder Landesbanken führe zu weiterer Bürokratisierung und mache den Verwaltungsbetrieb »noch unbeweglicher«. Den Ministerialexperten waren also die Defizite des existierenden Systems durchaus bewusst, sie hielten sie aber nicht für grundsätzlich überwindbar. Am deutlichsten wurde das in der Stellungnahme zur Forderung, neue Subventionsvorschläge müssten in jedem Fall mit konkreten Gegenfinanzierungsvorschlägen zum Abbau an anderer Stelle versehen werden: So richtig diese Überlegung grundsätzlich sei, so werde es doch »in der Praxis höchst problematisch werden, wenn etwa die Forderung nach mehr Unterstützung für die Ruhr mit Abbauforderungen der Subventionen für den Schiffbau (die Landwirtschaft etc.) verbunden werden müsste. ›Subventionskriege‹ wären die Folge.«⁹³

Das war eine ernüchternde Stellungnahme zu letztlich allen Forderungen nach systematischer Einhegung der Subventionen, die stets auf methodische Probleme stießen und sich zugleich im komplexen Geflecht der konkreten Strukturpolitik bewegten. Der BMF-Referatsleiter Dietrich Albrecht, von dem dieser Vermerk stammte, hatte ein Jahr zuvor bereits eine »Auswertung der bisherigen Subventionsberichte« veröffentlicht, in der er die Berichterstattung grundsätzlich verteidigte, die grundlegenden Probleme von Erfolgskontrollen darlegte und hinsichtlich des Subventionsabbaus klar auf den Primat der Politik verwies – hier bestehe »nicht das Problem darin, Vorschläge für einen Abbau zu erarbeiten,

92 Hans Apel, Achtzig Milliarden für die Katz? Bonner Strukturpolitik – Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: *Die Zeit*, 23.12.1977; Jákli, Marshallplan, S. 243 f. Inhaltlich forderte Apel eine Umschichtung »von der strukturkonservierenden Förderung stagnierender oder schrumpfender Bereiche auf die gezielte Förderung von Wachstumsbranchen«, konkret etwa von der Landwirtschaft zur Forschungsförderung.

93 Albrecht an Staatssekretär Lahnstein, 6.6.1979, BAK, B 126/67514. Vgl. auch Albrechts neuerlichen Kommentar zu Simonis und Spöri, welcher »inzwischen (nach einigen deutlichen Worten aus dem BMF?) zurückhaltender geworden« sei; Albrecht an Minister, 25.6.1980, BAK, B 126/67516.

sondern darin, dass sie unter gegebenen Umständen auch politisch realisierbar sein« müssten. Der Entzug von Geldern bedeutete eben zugleich Eingriffe in die jeweiligen Politikfelder.⁹⁴

Der Finanzwissenschaftler Karl-Heinrich Hansmeyer, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF, kanzelte Simonis' Thesen gar als »Mischung aus alten Vorschlägen, pauschaler Polemik und unklarer Argumentation im Einzelfall« ab, die letztlich nur verschleierte, dass ein Verzicht auf Subventionen entweder verlange, die eigentlich unerwünschten Resultate von Marktprozessen zu akzeptieren – oder alternative Lenkungsverfahren in Betracht zu ziehen, also regionale oder sektorale Entwicklungen durch direkte Eingriffe in die Investitionen zu steuern. Die allgemeine Subventionsdebatte lenke lediglich von einer dahinterstehenden strukturpolitischen Diskussion ab, innerhalb derer die Ziele und Maßstäbe staatlicher Förderleistungen zugunsten konkreter Branchen oder Regionen zu klären seien.⁹⁵

Hansmeyer spitzte damit einen Zusammenhang zwischen der Kritik an den Subventionsberichten und Grundsatzfragen der wirtschaftspolitischen Intervention zu, der noch am konsequentesten im Gewerkschaftslager angesprochen wurde. Die Abteilung Wirtschaftspolitik beim DGB-Bundesvorstand begann 1977 mit der Erarbeitung eines eigenen Konzepts zur Subventionskontrolle, mit dem einerseits ein »neoliberaler Ansatz« beantwortet werden sollte, »Subventionen ohne Lösung der dahinterstehenden Strukturprobleme« zu streichen, andererseits einer zentralen Investitionslenkung oder weitergehenden Verstaatlichungsideen widersprochen wurde.⁹⁶ An dem Anfang 1980 schließlich vom Bundesvorstand beschlossenen Grundsatzpapier fiel insbesondere auf, dass Subventionen hier nur als eines von mehreren Mitteln »zur erfolgreichen Durchsetzung einer vorausschauenden Struktur- und Beschäftigungspolitik« figurierten.

94 Albrecht, Subventionen, S. 46. Dr. Dietrich Albrecht leitete als Ministerialrat das Referat IA1 (Generalreferat für volkswirtschaftliche Grundsatzfragen); Auskunft des BMF vom 8.7.2020. Vgl. etwa bereits die Reaktion auf Forderungen des DIW nach umfassenden Wirkungsanalysen und Effizienzvergleichen mit »autonomen Marktanalysen« in einem Wochenbericht 1976: Albrecht an Abteilungsleiter, 19.3.1976, BAK, B 126/48184; Subventionsberichte der Bundesregierung: Als Instrument der Erfolgskontrolle reformbedürftig, in: DIW-Wochenbericht 11/1976, S. 103-106 (Zitat S. 105).

95 Karl-Heinrich Hansmeyer, Mißverstandene Thesen, in: Wirtschaftsdienst 1979/V, S. 218-220.

96 Abteilung Wirtschaftspolitik, Bemerkungen zur Strukturierung der vorgesehenen Diskussion um das »Subventionspapier«, 8.11.1978, DGB-Archiv, 5/DGANooo591 (Zitat); Höhnen an Henschel, 13.10.1977, ebd., 5/DGANooo751; Höhnen, Schwierigkeiten schematischer Kriterien der Subventionskontrolle, 24.10.1977, DGB-Archiv, 5/DGANooo751. Vgl. Glaubitz/Marth, Strukturerichterstattung, S. 736.

Abgelehnt wurden umgekehrt Subventionen, die »nur zur Umverteilung von Einkommen zugunsten der Kapitaleigentümer« führten. Die vorgeschlagenen Verbesserungsmaßnahmen lagen teils etwa auf Simonis' Linie umfassender Kosten-Nutzen-Analysen, gingen aber mit der Forderung nach beschäftigungspolitischen »Subventionsauflagen« sowie nach »Subventionshaushalten« im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung noch darüber hinaus.⁹⁷ Durch den Fokus auf Beschäftigungs- statt auf Haushaltseffekte der Subventionsvergabe und des Subventionsabbaus ergab sich hier ein vergleichsweise klarer Zusammenhang mit strukturpolitischen Zielen, der sich aber am dirigistischen Ende des kritischen Spektrums bewegte und kaum Chancen auf eine politische Umsetzung hatte.

Die Grundsatzkritik an Intransparenz und mangelnder Koordination, und auch die inzwischen verbreitete Warnung vor einer »Subventionsmentalität« – die sich eben auch kritisch gegen die geförderten Unternehmen wenden ließ – teilte der DGB nichtsdestoweniger mit dem Unternehmerlager. Ansonsten waren aber die Thesen des BDI-Mittelstandsausschusses, die der Verbandsvorstand 1980 billigte, natürlich von der Ablehnung staatlicher Einflussnahme auf unternehmerische Entscheidungsmacht geprägt und nahmen insofern eine diametrale Gegenposition ein. Subventionen erschienen hier als wettbewerbsverzerrendes, Flexibilität und Effizienz der Marktmechanismen ebenso wie den Staatshaushalt belastendes Resultat überhöhter Besteuerung der Unternehmen, die die Eigenkapitalbildung erschwere und insofern vielfach erst den Bedarf an staatlichen Hilfen bewirke. Der BDI schlug einen Stufenplan vor, der mit einer Überprüfung sämtlicher Subventionen hinsichtlich Zweckmäßigkeit und effizienter Mittelverwendung begann. Nach einem nicht weiter erläuterten »systematischen« Abbau sollten Subventionen nur noch auf »gesamtwirtschaftlich relevante Ausnahmesituationen« beschränkt bleiben, die aber recht umfassend und vage definiert wurden. Dasselbe galt für die Forderung nach der Schaffung von Rahmenbedingungen, die den Unternehmen die Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit aus eigener Kraft ermöglichen, was praktisch einfach auf die pauschale Senkung der Unternehmensbesteuerung hinauslief.⁹⁸

Konkretere und stärker differenzierende Stellungnahmen waren vom Dachverband der gesamten deutschen Industrie, der es sich mit den ein-

97 Forderungen und Vorschläge des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Kontrolle der Subventionen, in: Wirtschaftspolitische Informationen 2/1980, 22.2.1980, DGB-Archiv, 5/DGANooo591. Vgl. Klaus Mehrens, Subventionen: Vieles ist ein Ärgernis, in: Der Gewerkschafter, Heft 8/1980, S. 38f.

98 Gegen Subventionen – Für unternehmerische Leistungsfähigkeit, 13.10.1980, BDI-Archiv, HGF PEI 145/1.

zernen Branchenvertretungen und Unternehmen nicht verderben durfte, kaum zu erwarten. Verbandsintern richtete sich die Kritik insbesondere gegen die ausufernde Regionalförderung, gegen die Mittelstandspolitik mit angeblich über 400 Förderprogrammen, die in ein »Experimentierfeld für eine flächendeckende Subventionspolitik« auszuarten drohe, und gegen die Technologieförderung des Forschungsministeriums, deren sektorale Orientierung den gewerkschaftlichen Einfluss auf Forschung und Entwicklung zu vergrößern drohe. Der Bundesverband Junger Unternehmer forderte gleich die Abschaffung von Forschungssubventionen und die Auflösung des Forschungsministeriums, die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer sowie die Spitzen der Textil- und Ernährungsindustrie wetterten ebenfalls lauthals gegen Subventionen an sich – die Industrieverbände überboten sich geradezu mit pauschaler Kritik. Nach Meinung eines Mitglieds der BDI-Geschäftsführung stand dahinter die ernsthafte Furcht vor flächendeckender Investitionslenkung: »Es wird befürchtet, dass die seit Jahren von linksideologischen Kräften propagierte Systemüberwindung weniger durch den Einsatz politischer Machtmittel, im Ergebnis aber ebenso wirkungsvoll durch den Einsatz öffentlicher Fördermittel erreicht werden könnte.« Konkrete Abbauvorschläge blieb der Dachverband dagegen auch nach einer entsprechenden Aufforderung des neuen Finanzministers Hans Matthöfer schuldig.⁹⁹

Grenzen der institutionalisierten Subventionskontrolle

In der allgemein grassierenden Subventionskritik, auf deren empirischen Realitätsgehalt im nächsten Unterkapitel noch zurückzukommen ist, war also Raum für sehr unterschiedliche, bisweilen konträre Positionen. Während konkrete Kritik an der Subventionsberichterstattung letztlich stets an das federführende Bundesfinanzministerium zu adressieren war, konnten daher verschiedene Schuldige an den angeblich ausufernden Subventionen ausgemacht werden. In der Summe ergab sich daraus ein diffuses, politisch recht beliebig ins Feld zu führendes Unbehagen an der angeblich zunehmenden »Subventionsmentalität«.¹⁰⁰

99 Karl Pfeiffer, Aktuelle Probleme der Subventionspolitik, 13.10.1980, Anlage zur Niederschrift über die Sitzung des Präsidiums des Bundesverbandes der Deutschen Industrie am 13.10.1980, BDI-Archiv, A 128.

100 Vgl. etwa Referat IA1 an Abteilungsleiter, Betr.: Aussagen von Min. Präs. Strauß zur Subventionspolitik, 16.8.1979, BAK, B 126/67515; aus dem BMWi: Vermerk Nehring, 19.8.1980, BAK, B 102/277172. Der als Luftfahrtlobbyist bekannte Franz Josef Strauß hatte u. a. auf dem Bayerischen Raiffeisentag behauptet, dass »bei

Die Experten im Finanzministerium etwa trieb die Sorge um, dass »in der subventionspolitischen Mentalität tendenziell eine Kehrtwendung stattgefunden« habe. Ein zunehmendes, parteiübergreifendes »Anspruchsdenken« sorge dafür, dass nur noch das eigene Haus die wachsenden Begehrlichkeiten aus anderen Ressorts abzuwehren suche. Zugleich bleibe der hier erstellte Subventionsbericht mangels Abbauvorschlägen ein »reiner Rechenschaftsbericht«. Mittelfristig müssten daher, zum einen, neue Subventionen stets mit dem Abbau bestehender gekoppelt werden; zum anderen könne wahrscheinlich nur ein Kürzungspaket, das mehrere Anspruchsgruppen gleichzeitig belaste, für einen substanziellen Abbau sorgen.¹⁰¹ Neben solchen letztlich nur auf Ministerebene zu klärenden Entscheidungen wurden zur leichteren Durchsetzung von Abbauforderungen »als objektive Grundlage Gutachten über Subventionswirkungen« vorgeschlagen, die gegen das allfällige »Besitzstandsdenkeln« ins Feld geführt werden könnten.¹⁰²

Die Reformüberlegungen blieben nicht beim schrittweisen Ausbau des vorhandenen Instrumentariums stehen, sondern erstreckten sich auch auf neue Institutionen. So kursierten Forderungen nach Einrichtung eines »Subventionsamtes« zur unabhängigen Erfassung und Kontrolle sowie zum Abbau von einschlägigen Leistungen nicht nur des Bundes, sondern auch von Ländern, Kommunen und EG. Einmal abgesehen davon, dass eine solche Einrichtung erneut vor dem Problem gestanden hätte, eine verbindliche statistische Abgrenzung zu etablieren, war jedoch die Auslagerung der für Subventionskürzungen notwendigen politisch-gesetzgeberischen Kompetenzen aller vier Ebenen an eine eigenständige Behörde schwerlich vorstellbar.¹⁰³ Außerdem drohten solche Instanzen die Bewilligung von Subventionen der politischen Aushandlung zu entziehen, die sich nicht allein an gesamtwirtschaftlichen Kriterien orientieren konnte. Ähnlich wie eine institutionalisierte Erfolgskontrolle ermöglichten sie zwar eine Delegation von Verantwortung, drohten aber zugleich die politischen Entscheidungsspielräume im Einzelfall zu begrenzen und stellten insofern ein zweischneidiges Schwert dar. Es war

den deutschen Unternehmen geradezu eine Subventionsmentalität gezüchtet werde«. Auch im BMWi wurde das Schlagwort ohne Distanzierung verwendet: Nehring/Schröter (I C 1), Betr.: Überlegungen zur stärkeren Eingrenzung von Subventionen, 25.10.1979, BAK, B 102/277389.

¹⁰¹ Referat IA1, Problempapier zum Thema »Subventionen«, 23.1.1979, BAK, B 126/67514.

¹⁰² Referat IA1, Betr.: Subventionsbericht, 30.1.1979, BAK, B 126/67514. Vgl. auch bereits Vermerk IA1, 23.II.1977, BAK, B126/67515, als Schlussfolgerung aus den Erfahrungen bei den Arbeiten am sechsten Subventionsbericht.

¹⁰³ Albrecht, Subventionen, S. 46f.

auch aus diesem Grund wenig überraschend, dass Lambsdorff Forderungen aus der eigenen Partei nach Begutachtung von Subventionen durch eine strukturpolitische Sachverständigenkommission ebenso ablehnte, wie das Wirtschaftsministerium ähnliche Ideen im Kontext der Strukturerichterstattung zurückgewiesen hatte.¹⁰⁴

Derartige Überlegungen fanden sich selbst im eigenen Haus, wo seit dem Frühjahr 1979 eine Arbeitsgruppe in Noés Unterabteilung nach praktikablen Lösungen suchte. Ausgangspunkt war die Einsicht, dass weitere »Grundsätze« im Stil der späten 1960er Jahre auch hinsichtlich der seinerzeit nur sehr schwach institutionalisierten Kooperation von Bund, Ländern und Gemeinden keine wesentlichen Fortschritte bewirken würden. Von einer vertieften Berichterstattung, wie sie das Finanzressort umtrieb, wurde hier ebenfalls wenig erhofft, sei doch in der Praxis entgegen den ursprünglichen Zielen eine »Umfunktionierung« der Subventionsberichte zum Rechtfertigungsinstrument zu beobachten. Selbst die kategoriale Einordnung der Subventionen werde »häufig geschönt, indem Erhaltungssubventionen als Anpassungssubventionen ausgewiesen« würden. Ein eigenständiges, sanktionsbewehrtes »Subventionsordnungsgesetz«, das Abteilungsleiter Tietmeyer zur Debatte gestellt hatte, galt andererseits als politisch nicht durchsetzbar oder laufe Gefahr, zu einem »Subventionsschutzgesetz umfunktioniert zu werden«, weil im Gesetzgebungsverfahren alle politisch wichtigen Subventionen legitimiert werden würden. Vielmehr benötige man »Druck von außen« durch unabhängige Expertenkommissionen. Unterstützend könne auf wissenschaftliche Gutachten zurückgegriffen werden, wie sie mit der Strukturerichterstattung bereits auf den Weg gebracht worden waren.¹⁰⁵

Grundsätzlich wurde im Wirtschaftsministerium also an der stärkeren Einbindung externer wissenschaftlicher Expertise festgehalten,

¹⁰⁴ Jákli, Marshallplan, S. 241; vgl. die oben schon zitierte Stellungnahme der Bundesregierung zu den Berichten der fünf an der Strukturerichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute, 26.8.1981, BT-Drs. 9/762, S. 12. Lambsdorffs Position entsprang zugleich einer grundsätzlichen Skepsis und dem Beharren auf dem Primat der Politik gegenüber Expertengremien; vgl. Schanetzky, Ernüchterung, S. 225.

¹⁰⁵ Nehring/Schröter (I C 1), Betr.: Überlegungen zur stärkeren Eingrenzung von Subventionen, 25.10.1979, BAK, B 102/277389 (Zitate); Vermerk Nehring, 1.8.1979, ebd.; Nehring, Ergänzende Aufzeichnungen, 30.7.1979, ebd.; Kurzprotokoll über die erste Sitzung der Arbeitsgruppe »Subventionen«, 13.3.1979, ebd.; Tietmeyer an Minister, 26.7.1979, BAK, B 102/277171. Parallel dazu fand in Nordrhein-Westfalen eine Debatte über ein »Wirtschaftsförderungsrahmen gesetz« statt, dessen Entwurf ebenfalls u. a. kritisiert wurde, weil die Einrichtung von Beiräten und Regionalkonferenzen zusätzlichen bürokratischen Aufwand zu erzeugen drohte; ebd.

während im Finanzressort eine vorsichtige Weiterentwicklung der Subventionsberichterstattung bei gleichzeitiger Bewahrung politischer Entscheidungsmacht im Einzelfall präferiert wurde. In beiden Ressorts stießen Reformüberlegungen jedoch auf das Grundproblem, dass zwei jeweils nachvollziehbare politische Ziele schwer in Einklang zu bringen waren, nämlich der Bedarf an systematischen Regelungen zwecks Engrenzung der Ausgaben einerseits, der Wunsch nach Handlungsspielräumen einer fallweisen, nicht zuletzt an der eigenen Klientel orientierten Subventionsvergabe andererseits. Das galt nicht nur für die Bundespolitik, sondern kam auf Länderebene in der scharfen Kritik des Bundesrats am siebten Subventionsbericht wegen fehlender »Entscheidungshilfen« zur Konzentration der begrenzten Haushaltssmittel auf tatsächlich notwendige Subventionen zum Ausdruck; es fehlten »konkrete Vorschläge, wie dem mehr und mehr überhand nehmenden Subventionswettlauf wirksam begegnet werden« können.¹⁰⁶

Es war kein Zufall, dass diese Forderung gerade aus der Ländervorstellung erscholl, vielmehr prägte die Rede vom »Subventionswettlauf« die Diskussion gerade auf dieser Ebene in besonderem Maße. Innerhalb der gemeinsamen Regionalförderung von Bund und Ländern galt insbesondere die Zonenrandförderung schon Mitte der 1970er Jahre als »Fass ohne Boden«, in dem die Fördergelder durch Mitnahmeeffekte versickerten, ohne die regionale Entwicklung schneller voranzubringen als anderswo. Massive Kritik kam hier frühzeitig von Hamburger Politikern, deren Umlandgemeinden die Förderbegünstigung offensiv als Wettbewerbsfaktor nutzten, doch bis Ende des Jahrzehnts hatten die kritischen Stimmen insgesamt zugenommen.¹⁰⁷ Neben den regionalen Schwerpunkten der Gemeinschaftsaufgabe betrieben die Landesregierungen aber noch eigenständige Förderpolitiken und mitunter die Rettung einzelner Standorte, die angesichts der erheblich gestiegenen Arbeitslosigkeit immer schwieriger zu verweigern war. Daraus konnte sich ebenfalls eine subventionierte Standortkonkurrenz zwischen einzelnen Ländern ergeben. Der niedersächsische Ministerpräsident Ernst Albrecht verwies auf einen Fall in der niedersächsischen und nordrhein-westfälischen Textilindustrie, als er sich 1978 an Lambsdorff wandte, um die fehlende Einheitlichkeit der sektoralen Strukturpolitik auf Bundes- und Länderebene und daraus resultierende Wettbewerbsverzerrungen zu beklagen.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Stellungnahme des Bundesrats zum 7. Subventionsbericht, 9.II.1979, Bundesrats-Drucksache 372/79, BAK, B 126/83472.

¹⁰⁷ Eckert, West Germany, S. 68 ff. (»bottomless pit«).

¹⁰⁸ Albrecht an Lambsdorff, 6.II.1978, BAK, B 102/255765.

Es war insofern konsequent, dass sich gerade die christdemokratische niedersächsische Wirtschaftsministerin Brigit Breuel als profilierteste Verfechterin einer kodifizierten Subventionsbeschränkung hervortat. Breuel setzte sich keineswegs einfach für einen radikalen Subventionsabbau ein, sondern strebte dessen Verschränkung mit einer besser koordinierten Strukturpolitik von Bund und Ländern an. Sie wies Finanzminister Matthöfer sogar offen darauf hin, dass allein 30 bis 40 Förderprogramme für niedersächsische Gebiete »überholt« seien oder »aus grundsätzlichen Überlegungen gestrichen werden sollten«, darunter auch Programme des Bundes. Breuel betrieb die Erarbeitung des oben schon erwähnten »Subventionsordnungsgesetzes«. Die Beamten des BMF bescheinigten ihr immerhin, dies »anscheinend nicht nur aus wahltaktischen Gründen, sondern mit großem Ernst« zu tun, verwiesen jedoch ein weiteres Mal auf die komplizierten Details etwa bei der Eliminierung kumulierender Subventionen in der Gemeinschaftsaufgabe.¹⁰⁹

Breuel hielt hartnäckig an diesem Vorhaben fest. Vorläufig verschob sich die Diskussion aber zu einer abgeschwächten Institutionalisierung, nämlich einem gemeinsamen Subventionskodex aller Bundesländer, der ebenfalls von der niedersächsischen Landesregierung vorangetrieben wurde. Die Konferenz der Länderwirtschaftsminister/-innen beschloss im März 1980 die Einrichtung eines Arbeitskreises »Möglichkeiten und Grenzen der Ordnung von Subventionen«, in dem Niedersachsen die Ausarbeitung eines Grundsatzpapiers übernahm. Andere Länder sollten Beiträge zu bestimmten Einzelthemen wie Werften, Energie oder Mittelstand liefern.¹¹⁰ Die im Januar 1981 angenommene Endfassung des niedersächsischen Papiers wurde als Grundlage für einen 1982 verabschiedeten »Subventionskodex der Länder« verwendet, der mit seiner dezidiert industriepolitischen Zielsetzung gewisse Analogien zu den strukturpolitischen Grundsätzen der späten 1960er Jahre aufwies – nicht zuletzt in seiner geringen Verbindlichkeit. Das Papier sollte zugleich die Basis eines wiederum von niedersächsischer Seite auszuarbeitenden Subventionsordnungsgesetzes darstellen. Im BMWi bestanden allerdings erhebliche Zweifel, ob sich die Länder tatsächlich jemals auf ein wirk-

109 Albrecht an Minister, Betr.: Vorbereitung für ein Gespräch mit Wirtschaftsministerin Birgit Breuel (Niedersachsen) über Subventionspolitik u. a., 8.10.1979, BAK, B 126/67515. Vgl. Sanierung als Alibi. Birgit Breuel über die Subventionen für das Ruhrgebiet, in: Wirtschaftswoche, 18.6.1979, S. 13 f.

110 Pietsch (I A 4) an III D 1, 12.9.1980, BAK, B 102/288537.

sames, im eigenen Haus ja bereits verworfenes Gesetz würden einigen können.¹¹¹

Die Bezeichnung »Kodex« signalisierte bereits, dass sich die Länder nur freiwillig (und unter Zustimmung des Bundes) auf ein Dokument verpflichteten, das eben keinen Gesetzesrang hatte und nicht durch Sanktionsmöglichkeiten bewehrt war. Die Formulierungen machten offensichtlich, dass die Beherzigung im Ernstfall an den politischen Willen der jeweiligen Landesregierung gebunden blieb. Ein stets nachzuweisendes »mit den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft vereinbares übergeordnetes öffentliches Interesse« ließ sich im Notfall schon konstruieren. Wo es hingegen konkreter wurde, stachen die Wörter »sollen« und »möglichst« heraus. Subventionen sollten »in möglichst geringem Maße in das Marktgeschehen eingreifen«, ihr Umfang »möglichst niedrig sein« (immerhin »in der Regel« geringer als der Eigenanteil des subventionierten Unternehmens), »in der Regel« befristet und degressiv gewährt werden, die unmittelbare Förderung einzelner Unternehmen war »möglichst einzuschränken«. Zwar sollte die Rechenschaftspflicht bezüglich Umfang und Notwendigkeit von Landeshilfen, ihrer Überschneidung mit anderen Maßnahmen sowie der Erfolgskontrolle verstärkt werden. Auch in dieser Hinsicht schrieb der Kodex aber kein konkretes Prozedere oder gar eine rechtsverbindliche Überprüfbarkeit vor.¹¹²

Tatsächlich war nicht einmal zu erwarten, dass in absehbarer Zeit eine hinreichende Informationsgrundlage für solide Vergleiche der insgesamt erheblichen Länderfinanzhilfen vorliegen könnte. Zwar hatte bis 1980 jedes Bundesland bis auf Schleswig-Holstein, teils nach wiederholtem Drängen der Bundesregierung, eigene Subventionsberichte vorgelegt. Diese waren jedoch kaum vergleichbar, weil sie unterschiedliche Zeiträume abdeckten und auf unterschiedlichen, überwiegend von der Bonner Definition abweichenden statistischen Abgrenzungen beruhten. Eine bessere Vergleichbarkeit war auch für die Zukunft nicht zu erwarten, von einigen Ländern waren überhaupt keine weiteren Berichte vorgesehen.¹¹³ Die Bemühungen einzelner Akteure auf Länderebene hatten also bis Anfang der 1980er Jahre zwar ein kodifiziertes Resultat und damit in ge-

¹¹¹ Albrecht an Abteilungsleiter I, 22.1.1981, BAK, B 126/79371; Diskussionspapier über »Möglichkeiten und Grenzen der Ordnung von Subventionen«, 13.1.1981, ebd.; Pietsch an Staatssekretär Grüner, 30.11.1981, B 102/315412.

¹¹² Der »Subventionskodex der Länder vom 7. Juli 1982« findet sich als Anhang im neunten Subventionsbericht, 6.9.1983, BT-Drs. 10/352, S. 310 f. (Zitate); vgl. Jákli, Marshallplan, S. 272.

¹¹³ Albrecht an Minister, 21.8.1980, BAK, B 126/79371; vgl. die Übersicht zum Stand Mitte der 1980er Jahre bei Albrecht/Thormählen, Subventionen, S. 41.

wisser Hinsicht mehr hervorgebracht als die bundespolitische Diskussion der 1970er Jahre. Der Versuch einer institutionalisierten Subventionskontrolle war jedoch denkbar unverbindlich geblieben, überdies fehlte einer stärkeren Verrechtlichung unter Gesichtspunkten eines fairen Förderwettbewerbs eine substantielle Wissensbasis. Es blieb abzuwarten, welche Relevanz dieses Instrument für die Subventionspraxis der 1980er Jahre entfalten würde. Die bisherigen Erfahrungen jedenfalls sprachen eher gegen allzu große Erwartungen an eine systematische Einhegung der Industriesubventionen.

3.3 Subventionsvergabe unter Konsolidierungsdruck: Politikfelder und Praxis

Angesichts der konkreten Entwicklung konnte man sich ohnehin fragen, ob der ganze Debattenaufwand gerechtfertigt war. Die vorliegenden Zahlen relativierten nämlich den vorherrschenden Diskurs in einem zentralen Punkt: Die Subventionen des Bundes waren zwar in absoluten Zahlen weiter angestiegen, aber nicht in Relation zur Wirtschaftsleistung. BMF-Referatsleiter Albrecht rechnete seinem Abteilungsleiter 1980 vor, dass der Anteil der Subventionen an den Ausgaben des Bundes seit Jahren rückläufig war. Dieser simple Sachverhalt werde aber, ganz anders als bei Steuern oder Staatsausgaben insgesamt und ihrer Relation zum Sozialprodukt, in den Kürzungsdebatten regelmäßig ausgeblendet. Nach seinen Berechnungen war der Anteil von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen am Sozialprodukt von 2,1 Prozent zu Beginn der 1970er Jahre auf mittlerweile 1,85 Prozent gesunken, an den Ausgaben des Bundes von 16,8 Prozent (1970) auf 12,8 Prozent (Haushaltsentwurf 1980). Dies waren die jeweils niedrigsten Werte des ganzen Jahrzehnts.

Der Anteil beider Subventionsarten an den Steuereinnahmen war zwar 1975 kurzzeitig gestiegen, was jedoch auf die sinkenden Einnahmen aufgrund des massiven Konjunktureinbruchs zurückzuführen war; seitdem war er von 18,4 auf 15,5 Prozent gefallen, obwohl in dieser Zeit Steuersenkungen stattgefunden hatten. In dieser Betrachtungsweise ließ sich also durchaus ein erfolgreicher Subventionsabbau verzeichnen, obwohl sich die Finanzhilfen des Bundes und die auf ihn entfallenden Steuervergünstigungen zwischen 1970 und 1980 von 14,8 auf 27,5 Mrd. DM nominal nahezu verdoppelt hatten (der reale Zuwachs, der in Albrechts Argumentation keine Rolle spielte, lag angesichts einer Inflationsrate von 64 Prozent in diesem Zeitraum weit niedriger). Alle Zahlen blendeten

zwar die landwirtschaftlichen Marktordnungsausgaben der EG aus, waren aber in sich vergleichbar.¹¹⁴

Abgesehen von der Sparförderung sei mit dem Abbau weiterer »Dauersubventionen« allerdings kaum zu rechnen, schrieb Albrecht seinem Minister im Februar 1981. Den Abbau solcher strukturkonservierenden, besonders langlebigen Subventionen hatte insbesondere das Kieler Institut für Weltwirtschaft im Rahmen der Strukturerichterstattung gefordert. Albrecht warnte vor der Erwartung, solche ökonomisch unsinnigen Subventionen könnten zwecks Sanierung des Bundeshaushalts einfach gestrichen werden. Eine Auflistung sämtlicher Finanzhilfen des Jahres 1980, die bereits im ersten Subventionsbericht auftauchten, wies nämlich als Schwerpunkte langlebiger Hilfen vor allem den Bergbau und die Landwirtschaft aus. Diese Geldflüsse wurden wiederum gern mit nichtökonomischen Argumenten wie Versorgungssicherheit oder dem im Landwirtschaftsgesetz geforderten Ausgleich besonderer »Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen« legitimiert, an denen ordnungspolitische Einwände oder Fragen nach der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit regelmäßig abprallten. Ähnliches galt für die regionale Arbeitsplatzsicherung durch die Werfthilfen.¹¹⁵

Auch unter wirtschaftlichen Aspekten war jedoch oft schwierig zu beurteilen, wie sinnvoll einzelne Staatshilfen waren und wer in der Summe profitierte. Wie unsicher die Datenlage war, zeigte 1978 ein Versuch des BMF, die Subventionen an einzelne Wirtschaftsbereiche mit deren Steuerleistungen und Beiträgen zum Sozialprodukt zu vergleichen. Daten zur sektoralen Steueraufbringung fehlten ohnehin weitgehend, doch auch die branchenbezogene statistische Abgrenzung der Sozialprodukte rechnung durch das Statistische Bundesamt wich von der sektoralen Differenzierung der Subventionsberichte ab. Immerhin kam man für die Jahre 1975/76 zu dem Ergebnis, dass die Subventionierung der Landwirtschaft je Erwerbstätigem mehr als sieben Mal so hoch ausfiel wie in der Gewerblichen Wirtschaft, deren Beitrag zum Bruttosozialprodukt je Erwerbstätigem sich wiederum auf etwa das Zweieinhalfache belief.¹¹⁶

¹¹⁴ Albrecht an Abteilungsleiter I, 19.5.1980, mit Anlage »Relative Abnahme der Subventionstätigkeit des Bundes«, BAK, B 126/67516. Vgl. die abweichenden Zahlen mit ähnlicher Tendenz in Tab. 2.2 und die dortigen Erläuterungen; zum Gewicht der Auslagerung von Agrarsubventionen in den EG-Haushalt für den längerfristigen Vergleich auch Jákli, Marshallplan, S. 43. Inflationsrate laut Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte; Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindizes für Deutschland. Lange Reihen ab 1948, November 2021, S. 2.

¹¹⁵ Albrecht an Minister, 13.2.1981, BAK, B 126/79371.

¹¹⁶ Albrecht an Abteilungsleiter I, 11.4.1978, BAK, B 126/67513.

Erschwert wurde die präzise Erfassung der Staatshilfen und ihrer wirtschaftlichen Effekte dadurch, dass das Ausmaß der Steuervergünstigungen nur grob geschätzt werden konnte. Nicht nur unter den sozial-liberalen Kritikern der Subventionsberichte bestand Konsens, dass Finanzhilfen schon wegen ihrer deutlicheren Sichtbarkeit und eindeutigen Messbarkeit, aber auch präziseren Dosierbarkeit den Steuervergünstigungen vorzuziehen seien. Dem stimmte grundsätzlich auch Albrecht zu, zumal die Steuervergünstigungen seit den späten 1960er Jahren deutlich schneller gestiegen waren und überdies das Steuerrecht unnötig verkomplizierten. Ihre Umwandlung in Finanzhilfen hätte allerdings zugleich das sichtbare Ausgabenvolumen des Bundes erhöht – steuerliche Ausnahmeregelungen hatten auch für die verantwortlichen Politiker den Vorzug, »unsichtbar« oder wenigstens »verdeckt« zu sein. Besonders wichtig waren die verschiedenen Varianten von Steuervergünstigungen in der privaten Vermögensbildung und im Wohnungsbau sowie für die Gewerbliche Wirtschaft, wo sie nach Albrechts Kalkulation aufgrund des raschen Ausbaus der regionalen Strukturpolitik des Bundes etwa 80 Prozent der gesamten Unterstützungsleistungen ausmachten.¹¹⁷

Die differenzierte Entwicklung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen macht deutlich, dass sich der generelle Trend nicht durch eine pauschal gewachsene »Subventionsmentalität« erklären lässt, sondern nur durch den Blick auf die einzelnen Sektoren und Industriebranchen. Weiter hinten in diesem Kapitel wird am Beispiel der Stahlindustrie, des Flugzeugbaus und der Computerindustrie detaillierter gezeigt, wie sich, erstens, die Abfederung der Krise einer »alten« Industrie von der Förderung zweier »Zukunftsindustrien« unterschied. Zweitens wird deutlich, dass dabei in sehr unterschiedlicher Intensität versucht wurde, auch in die Unternehmensstruktur einzugreifen, obwohl die Förderung von Konzentrationsprozessen dem wettbewerbspolitischen Credo eigentlich diametral entgegenstand. In allen drei Branchen bildete sich, drittens, eine zunehmende Bedeutung der europäischen Integration ab, dies jedoch wiederum in ganz unterschiedlicher Form und mit unterschiedlichem Gewicht der Europäischen Kommission, die zusehends industrie-politische Ambitionen entwickelt. Zunächst sollen jedoch allgemeinere Zusammenhänge der sektoralen Strukturpolitik mit benachbarten Politikfeldern und die Entwicklung der Regionalförderung beleuchtet werden.

117 Albrecht, Subventionen, S. 27-37 (Zitat S. 28); vgl. Jákli, Marshallplan, S. 221-224.

Struktur und Konjunktur

Wie ein Papier der Industrieabteilung des BMWi 1973 festhielt, hatten zahlreiche wirtschaftspolitische Maßnahmen einen mehr oder minder gewollten Einfluss auf die Branchenstruktur, ohne als Teil der sektoralen Strukturpolitik zu gelten. Das begann mit der grundsätzlich global angelegten Konjunkturpolitik, wo im Rahmen der großen Konjunkturprogramme 1967/68 gezielt Staatsaufträge an Branchen gegangen waren, von denen besonders schnelle und hohe Investitionen erwartet wurden. Eine bevorzugte Berücksichtigung »strukturpolitisch wichtige[r] Investitionen« seitens der Konjunkturpolitik entsprach auch den 1969 verabschiedeten »Grundsätzen für die Abstimmung der Förderungsmaßnahmen des Bundes, der Länder und Gemeinden in der regionalen und sektoralen Strukturpolitik«. Konjunkturpolitik konnte aber auch zu Lasten bestimmter Branchen wirken, wenn sie wie im Fall des zu dieser Zeit laufenden Stabilitätsprogramms durch eine Drosselung der Staatsnachfrage nach Bauleistungen und Investitionsgütern die Dämpfung von Aufschwüngen anstrebe. Die Regionalförderung wirkte ebenfalls in unterschiedlichem Maße auf die Branchen, und in Zukunft war dies verstärkt vom Umweltschutz zu erwarten. Im Rahmen der Steuerpolitik schließlich war die einkommensteuerliche Begünstigung der Auflösung stiller Reserven bei der Veräußerung von Unternehmensanteilen und ihrer Wiederanlage unter anderem daran gebunden, dass dadurch die »Unternehmensstruktur eines Wirtschaftszweiges« verbessert wurde. Das Auslandsinvestitionsgesetz und das Entwicklungshilfegesetz boten ebenfalls Entlastung bei entsprechenden Investitionen.¹¹⁸

In der Abschwungphase nach der ersten Ölpreiskrise gewannen die Überschneidungen und Wechselwirkungen von Struktur- und Konjunkturpolitik zwangsläufig an Gewicht. Globale Investitionsanreize konnten schon aufgrund der unterschiedlichen Konjunkturabhängigkeit einzelner Branchen sehr differenzierte Effekte zeitigen. Dies wurde im BMWi durchaus positiv beurteilt, sofern allgemeine Konjunkturprogramme zu einem überdurchschnittlichen Wachstum von produktiveren Branchen und zum (relativen) »Gesundschrumpfen« bzw. der »passiven Sanierung« weniger wettbewerbsfähiger Industrien beitrugen. Andererseits konnte die Investitionsförderung bei »Grenzbetrieben«, die gerade noch profitabel wirtschafteten, und in schrumpfenden Branchen zur Hinauszögerung schmerzhafter Anpassungsleistungen in Form von Rationalisie-

¹¹⁸ Aufzeichnung Schlägl (IV A 1), Betr.: Investitionsbeeinflussung im Rahmen der deutschen Wirtschaftspolitik, 14.9.1973, BAK, B 102/157467.

rungen und Betriebsschließungen führen. Da Stilllegungsprämien neben den beschäftigungspolitischen Negativeffekten auf eine »Sozialisierung der Verluste« der betroffenen Unternehmen hinausliefen und man sich außerdem um die Schaffung von Präzedenzfällen sorgte, blieb in solchen Fällen letztlich nur, produktivitätssteigernde Betriebsumstellungen gezielter zu fördern. Analog dazu forderten die Experten eine klare Trennung von konjunktur- und strukturpolitischen Instrumenten in der Regionalförderung und wiesen nachdrücklich darauf hin, dass die Verknüpfung beider Felder sehr viel gezielter durch staatliche Finanzhilfen als mittels pauschaler Steuervergünstigungen stattfinden könne.¹¹⁹

Gestützt fühlen konnten sich die Praktiker im Ministerium vom Sachverständigenrat, der darauf hinwies, dass Strukturpolitik nun einmal aus angebotsorientierten Maßnahmen bestehe und aus diesem systematischen Grund die nachfrageorientierte Konjunkturpolitik jedenfalls nicht ersetzen könne. Das musste keine pauschale Ablehnung von Subventionen als konjunkturpolitische Maßnahme bedeuten. Herbert Giersch, mittlerweile Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft und allmählich vom Keynesianismus in Richtung Angebotsökonomie abrückend, betonte 1977, ein gewisses Maß an kurzfristigen Subventionen sei konjunkturpolitisch durchaus sinnvoll. Das Problem liege – hier schloss sich der Kreis zur Subventionskritik – in der Persistenz besonders von Erhaltungssubventionen, deren Abbau zugunsten befristeter Staatshilfen notwendig sei, die mit dem Erreichen beabsichtigter Struktureffekte oder eben Konjunkturziele ausliefen. Giersch wies allerdings auch darauf hin, dass »zurückgebliebene« Regionen mit Verweis auf ihre besondere Förderungswürdigkeit gern zusätzliche konjunkturpolitische Mittel forderten und die Nachfragesteuerung insofern mit Strukturpolitik vermengten, obwohl letztere systematisch als Angebotspolitik einzuordnen sei. Ähnlich stellten strukturell vom internationalen Wettbewerb gebeutelte Branchen ihre schwierige Lage als konjunkturbedingt dar, um leichter in den Genuss von Staatshilfen zu gelangen.¹²⁰

¹¹⁹ I C 1, Struktur- und verteilungspolitische Probleme konjunkturpolitischer Investitionserleichterungen/Investitionsprogramme, 25.II.1974, BAK, B 102/134087.

¹²⁰ SVR, Jahresgutachten 1976/77, S. 9; Giersch, Wirtschaftspolitik, S. 147; Giersch, Konjunktur- und Wachstumspolitik, S. 151. Zu Gierschs Positionswandel vgl. Piper, Wirtschaftsdoktor, S. 18 ff.

Forschungspolitik als Industriepolitik

Neben den BMWi-internen Unklarheiten standen Grenzziehungen zwischen den Ressorts zur Diskussion, denen sich ebenfalls eine wachsende Bedeutung der Strukturpolitik entnehmen lässt – im Fall von Forschung und Entwicklung weniger für die Bekämpfung von Branchenkrisen als vielmehr für die Unterstützung von »Zukunftsindustrien«. Der Neuzuschnitt der Ressortkompetenzen vom Dezember 1972 führte nicht nur zu einem Gewichtsverlust des BMWi gegenüber dem Finanzministerium. Er setzte zugleich eine Aufwertung des Forschungsressorts fort, die mit der Gründung des Atomministeriums 1955 begonnen und sich 1962 mit dessen Ausbau zum Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung, seit 1969 zum Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft und schließlich 1972 mit der Abspaltung des Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT) fortgesetzt hatte. Seit den späten 1960er Jahren wurde hier bewusst auf den Ausbau der Zuständigkeiten hingearbeitet.¹²¹

Die sozialdemokratischen Forschungsminister Horst Ehmke (1972-1974), Hans Matthöfer (1974-1978) und Volker Hauff (1978-1980) begriffen Forschung und Technologieentwicklung als gesellschaftspolitische Angelegenheit, was sich insbesondere im Engagement für die schon erwähnte »Humanisierung des Arbeitslebens« äußerte. Zugleich hegten sie ausgeprägte industriepolitische Ambitionen. Ehmke kündigte 1973 an, die Forschungspolitik insgesamt mehr an gesellschaftlichen Interessen auszurichten und die konkrete Förderung stärker auf angewandte Forschung zu fokussieren. In einer Rede vor dem BDI ließ er verlauten, der Staat werde künftig »stärker als bisher auch die Innovation fördern und mit steuern müssen. Ferner müsse sich eine am gesellschaftlichen Bedarf orientierte Forschungs- und Entwicklungspolitik auch als Element wirtschaftlicher Strukturpolitik begreifen.«¹²² Matthöfer, zuvor unter anderem Experte für Automation bei der IG Metall, engagierte sich aus allgemeinen industriepolitischen Motiven insbesondere für die Forschung

¹²¹ Vgl. Wieland, Technik, S. 62-84; Stucke, Institutionalisierung, S. 35-76; Weingart/Tauber (Hg.), Wissenschaftsministerium, *passim*; Seefried, Zukünfte, S. 435-452.

¹²² Der Bundesminister für Forschung und Technologie, Pressemitteilung: Minister Ehmke vor dem BDI in Köln zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft in der Forschungspolitik, 20.11.1973, AdsD, 1/HEAA/190 (Zitat); Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage [...] betr. Forschungspolitik, 23.11.1973, BT-Drs. 7/1219.

und Entwicklung in der Computer- und Halbleiterindustrie, aber auch für ein Comeback der Kohlehydrierung im Gefolge der Ölpreiskrise.¹²³

Hauff veröffentlichte 1975, noch als Staatssekretär Matthöfers, gemeinsam mit dem Politikwissenschaftler Fritz Scharpf ein Plädoyer für »Technologiepolitik als Strukturpolitik«, in dem eine »Strategie des aktiven Strukturwandels« propagiert wurde: Investitionen seien gezielt und auf der Grundlage von Prognosen in zukunftsfähige Branchen zu lenken. Dabei werde man sich »zu einem wesentlichen Teil auf neue, noch nicht ausentwickelte Technologien und damit auf neue, noch ungesättigte Märkte stützen müssen«, wobei auf absehbare Zeit Maschinenbau, Elektrotechnik und Chemie – also, von der Computerindustrie abgesehen, gerade schwach subventionierte Branchen mit relativ geringem Staatseinfluss – als entscheidend für die internationale Konkurrenzfähigkeit galten. Die widerspenstigen Unternehmerverbände würden letztlich »einsehen müssen, dass bei ihrer zunehmenden Abhängigkeit von staatlichen Leistungen und staatlichen Steuerungsmaßnahmen der konzeptionslose, in sich unkoordinierte Staat zu einer zunehmend unkalkulierbaren Gefahrenquelle für die weitere ökonomische Entwicklung werden« müsse. Der planerische »Wille zur Innovation« ging also hier eine Verbindung mit der Orientierung an Wettbewerbsfähigkeit auf internationalen Märkten ein. Über die Machbarkeit und Effizienz der Vorschläge konnte man zwar unterschiedlicher Meinung sein. Die Fokussierung auf zukunftsfähige Industrien, in denen ein Hochlohnland wie die Bundesrepublik komparative Vorteile ausspielen konnte, war jedoch ökonomisch ebenso legitimierbar wie umwelt- und developmentspolitisch. Überdies wurden öffentliche Debatte und gesellschaftlich-politischer Konsens als zentrale Erfolgsfaktoren benannt, es ging also keineswegs um expertokratische Planungsutopien.¹²⁴

Dass solche Vorstellungen im Wirtschaftsministerium schon wegen der offen geforderten Investitionslenkung nicht auf Begeisterung trafen, versteht sich. Ordnungspolitisch begründeter Widerspruch gegen die Forderung nach massiver Beeinflussung der Industrieforschung lag ebenfalls nahe. Zudem legten Hauff und Scharpf ein weiteres Mal den Finger in die Wunde der Erhaltungssubventionen, die ganz wesentlich die Unterstützung absteigender Branchen prägten und für die neben anderen Ressorts eben auch das BMWi, insbesondere im Bergbau und im Schiff-

¹²³ Abelshauser, Wirtschaftswunder, S. 277-350; sowie Seefried, Zukünfte, S. 468-472. Vgl. auch Matthöfers Vorwort zu Hauff/Scharpf, Modernisierung, S. 7f.; und Matthöfer, Bilanz.

¹²⁴ Hauff/Scharpf, Modernisierung, Zitate S. 38 f., 41 f., 123; vgl. Ruck, Steuerungsbedarf, S. 35.

bau, verantwortlich zeichnete. Vor allem aber wurde im Wirtschaftsressort ebenfalls die Förderung von »Zukunftsindustrien« betrieben. Einen »Kompetenzverlust des BMWi in technologischen Fragen« beklagte etwa 1974 Ernst von Beauvais, der langjährige Leiter der vor allem für Mittelstandspolitik und »Produktivitätssteigerung« zuständigen Abteilung II.¹²⁵

Nachdem der Ausbau des Forschungsressorts schon in den 1960er Jahren zur Übertragung von Zuständigkeiten in den Bereichen Datenverarbeitung sowie Luft- und Raumfahrtforschung geführt hatte, war durch die Reorganisation Ende 1972 auch die anwendungsorientierte EDV-Förderung der Kompetenz des Wirtschaftsministeriums entzogen worden. Zwar hatte man die Forderung abwehren können, auch die Zuständigkeit für Forschung und Entwicklung in kleinen und mittleren Unternehmen abzugeben, doch selbst dieses Feld durfte nur noch »im Einvernehmen« mit dem Forschungsressort bewirtschaftet werden. Konkret handelte es sich dabei um die Unterstützung von Vorhaben im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft Industrieller Forschungsvereinigungen, die ein breites Spektrum von Forschungen im Auftrag von über 8.000 beteiligten Unternehmen betrieb, sowie um die Sonderförderung von Forschung und Entwicklung in der Berliner Industrie und die sogenannte »Erstinnovation«, d.h. die Einführung neuer Produkte und Verfahren in die Produktion durch bis zu 50-prozentige, im Erfolgsfall rückzahlbare Kostenübernahmen. Kooperiert werden musste auch in einem Erstinnovationsprogramm für den Steinkohlenbergbau. Zu Beauvais' Missvergnügen bediente sich das BMFT zudem »in zunehmendem Maße wirtschaftspolitischer Begründungen« beim Vorstoß in weitere bislang von anderen Ressorts bearbeitete Bereiche.¹²⁶

Das Verhältnis der Ministerien blieb weiterhin nicht ohne Reibereien,¹²⁷ auch wenn eine gewisse Zielkongruenz bei aller Ressort-

¹²⁵ Beauvais an Minister, 30.1.1974, BAK, B 102/134084. Vgl. auch Stucke, Institutio-nalisierung, S. 71; Hamm, Strukturpolitik, S. 489; zu Beauvais Löffler, Strukturen, S. 181 f.

¹²⁶ Abteilung II, Aufgaben des Bundesministeriums für Wirtschaft im Bereich von Forschung, Entwicklung und Innovation, 29.1.1974, BAK, B 102/134084; Beauvais an Minister, 29.1.1974, ebd. Im Geschäftsbereich des BMWi angesiedelt waren zudem die Physikalisch-Technische Bundesanstalt und das Bundesamt für Mate-rialprüfung, die durch sogenannte Ressortforschung die Erfüllung von Aufgaben des Ministeriums unterstützten.

¹²⁷ Vgl. die Diskussion über eine »strukturbestimmende Ausrichtung der künftigen Regierungsarbeit«, zu der das BMWi erneut auf Distanz ging: Leiter Abt. II an Staatssekretär Grüner, 29.4.1977, BAK, B 102/251161; oder die Kommentare von BMWi-Referenten zu Unternehmenskontakte des BMFT im Rahmen des dritten DV-Programms, 6. und 11.8.1975, BAK, B 102/196042; sowie Lambsdorff an

konkurrenz offensichtlich war. Konkret ging es letztlich um den Zugriff auf Haushaltsmittel. So beharkte Matthöfer den Kanzler im Sommer 1975 mit Vorschlägen zur bevorzugten Berücksichtigung von Forschung und Entwicklung im Rahmen des anstehenden Konjunkturprogramms, das bislang vor allem auf die Ankurbelung des Wohnungsbaus und den Ausbau von Infrastruktur zielte.¹²⁸ Kurz darauf skizzierte er Schmidt die in seinem Ressort kursierenden Überlegungen für ein »innovationspolitisches Konzept«, das dezidiert die »Schlüsselrolle« von Forschung und Technologie bei der Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels betonte. Dass die deutsche Industrie sich künftig stärker auf technologisch anspruchsvolle und humankapitalintensive Güter und Dienstleistungen konzentrieren müsse, hatte Schmidt selbst schon öffentlich betont. Er stimmte Matthöfers Gedanken grundsätzlich zu, ohne sich aber zu dem umfangreichen Katalog an Gutachten und Prognosen zu äußern, die inzwischen vom Forschungsressort auf den Wege gebracht worden waren.¹²⁹

Anstelle einer Klärung des Spannungsverhältnisses von Konjunktur, Struktur- und Technologiepolitik ließ sich in der Folgezeit eher eine Tendenz zur Verquickung beobachten. Deutlich wurde das am »Programm für Zukunftsinvestitionen« (ZIP), das seit 1977 auf Empfehlung des Sachverständigenrats vier Jahre lang »zukunftsweisende Projekte« der kommunalen Infrastruktur förderte, sodass sich hier die Konjunkturbeeinflussung mit regionaler bzw. kommunaler Strukturverbesserung überschnitt; sektoral profitierte davon vor allem das Baugewerbe.¹³⁰ Dass die Ausdifferenzierung der ursprünglich auf der Makroebene angesiedelten Nachfragestimulierung Matthöfers Position entgegenkam, zeigte 1978 eine Änderung des Investitionszulagengesetzes, die im Kontext eines umfangreicheren *deficit spending* 300 Mio. DM speziell für die Förderung von industrieller Forschung und Entwicklung sowie strukturschwachen Gebieten vorsah. Als Finanzminister strebte Matthöfer seit 1978 dezidiert eine Haushaltskonsolidierung »durch Wachstum« an und wollte die antizyklische Ausgabenpolitik auch aus diesem Grund nicht mehr in Form pauschaler Programme zur allgemeinen Nachfragebelebung praktizieren. Vielmehr sollte gezielt die Nachfrage in Industrien mit unausgelasteten

Hauff, 7.4.1978, BAK, B 136/9634, zur Forschungsförderung in der Eisen- und Stahlindustrie, für die soeben andere Subventionen beschlossen worden waren.

¹²⁸ Matthöfer an Schmidt, 21.7.1975, BAK, B 136/11687; dito 13.8.1975, ebd.

¹²⁹ Matthöfer an Schmidt, 15.8.1975, BAK, B 136/14872; Schmidt an Matthöfer, Oktober 1975 (Entwurf), BAK, B 136/11687.

¹³⁰ Schanetzky, Ernüchterung, S. 217 ff. (Zitat aus dem SVR-Jahresgutachten 1976/77); Ullmann, Abgleiten, S. 321 f.

Kapazitäten stimuliert werden. Gleichzeitig plädierte er wie schon als Forschungsminister für Mehrausgaben zugunsten von Forschung und Entwicklung, Rationalisierung und Technologietransfer.¹³¹

Die Aufwertung der Innovationsförderung schlug sich deutlich in den Daten nieder. Die Ausgaben des Bundes für Forschung und Entwicklung in der Gewerblichen Wirtschaft, von denen insbesondere Großvorhaben wie die Kernenergie, die Weltraumforschung oder das Airbus-Projekt profitierten, stiegen von etwa 1 Mrd. DM (1969) auf knapp 3 Mrd. DM (1975), um nach einer kurzen Zeit der Stagnation bis 1982 noch einmal auf knapp 5,5 Mrd. DM zuzulegen. Während bis in die frühen 1970er Jahre der bei weitem größte Anteil auf das Verteidigungsministerium entfiel, trug seit 1975 das Forschungsressort etwa die Hälfte der Ausgaben. Die vergleichsweise geringe Bedeutung des BMWi auf diesem Feld drückte sich in einem Anteil von lediglich um die zehn, seit 1979 immerhin um die 15 Prozent aus, wobei unter den großen Projektlinien lediglich Airbus in die Kompetenz des Ressorts fiel. Beauvais' Sorgen hatten aus dieser Perspektive zwar ihre Berechtigung, das relative Gewicht seines Ministeriums sank jedoch lediglich von 1976 bis 1978 in den einstelligen Bereich.¹³²

Die Innovationsförderung wurde zwar in der Presse als »Selbstbedienungsladen der Großindustrie« angegriffen, und tatsächlich flossen Mitte der 1970er Jahre etwa drei Viertel der einschlägigen Aufwendungen des Bundes an 15 Großunternehmen.¹³³ In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre stiegen aber die speziell für die »Forschung, Entwicklung und Innovation bei kleinen und mittleren Unternehmen« eingesetzten Bundesmittel prozentual deutlich stärker an, nämlich von 132 Mio. DM (1975) auf 824 Mio. DM (1982). Das Gewicht des BMWi nahm hier durch die Einführung von Zuschüssen für die FuE-Personalkosten, die seit 1979 allein mehr als 300 Mio. DM ausmachten, massiv zu; ohne diesen Sonderposten setzte sich der von Beauvais befürchtete relative Bedeutungsverlust jedoch eindeutig fort.¹³⁴

¹³¹ Ullmann, Abgleiten, S. 236, 302 f.; vgl. ausführlich Abelshauser, Wirtschaftswunder, S. 360-378.

¹³² Bundesbericht Forschung 1984, 4.6.1984, BT-Drs. 10/1543, S. 74 ff.; Wieland, Technik, S. 82 f.

¹³³ »Selbstbedienungsladen der Großindustrie«, in: Der Spiegel, 10.1.1977, S. 55-60; Der Zahlmeister. Wie Minister Matthöfer die Industrie bedient, in: Capital 16 (1977), H. 10, S. 331; Trischler, Antworten, S. 64.

¹³⁴ Bundesbericht Forschung 1984, 4.6.1984, BT-Drs. 10/1543, S. 77. Bei denjenigen BMFT-Programmen, die nicht speziell der KMU-Förderung dienten, umfassen diese Daten alle Unternehmen, »die einen Jahresumsatz von weniger als 200 Mio. DM hatten und nicht überwiegend mit Großunternehmen verbunden« waren;

Die Ausweitung der KMU-Förderung war eine bewusste Verflechtung von Technologie- und Mittelstandspolitik, die an die 1975 mit einem neuen Mittelstandsbericht bekräftigten »Grundsätze einer Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen« und das damit fortgeschriebene »Aktionsprogramm zur Leistungssteigerung kleiner und mittlerer Unternehmen« vom Dezember 1970 anknüpfte.¹³⁵ 1978 setzte sich diese Förderungspolitische Linie in einem »forschungs- und technologiepolitischen Gesamtkonzept für kleine und mittlere Unternehmen« fort, das neben einer verstärkten projektbezogenen Förderung den Technologietransfer und die Markteinführung von Innovationen unterstützen sollte. Eine Anhebung der FuE-Investitionszulage von 7,5 auf 20 Prozent für die ersten investierten 500.000 DM war ebenso speziell auf kleine und mittlere Unternehmen abgestellt wie die Einbeziehung des Kaufs von Nutzungsrechten und Patenten. Das Spektrum der Förderinstrumente wurde merklich vergrößert.¹³⁶

Ausbau und Rückbau der Regionalförderung

Eine verstärkte, struktur- und insbesondere mittelstandspolitisch motivierte Forschungs- und Technologiepolitik kennzeichnete in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre auch die Länderebene, wo Baden-Württemberg 1977 ein erstes einschlägiges Programm auflegte. An der Mikroelektronik entzündete sich ein regelrechter »forschungspolitischer Wettlauf unter den Bundesländern« um die Ansiedlung von Forschungsinstituten.¹³⁷ Die regionale Strukturpolitik blieb ohnehin in erheblichem Maße Ländersache. Das spiegelte sich in einer Zunahme der Finanzhilfen der Länder und Gemeinden von 6,8 auf 13,1 Mrd. DM zwischen 1970 und 1980. Vordergründig stiegen diese Ausgaben sogar deutlich schneller als diejenigen des Bundes, die laut Subventionsbericht von 7,8 auf 12,5 Mrd. DM zulegten; hinzu kam allerdings eine erhebliche Zunahme der vom Bund verantworteten ERP-Finanzhilfen von 1,1 Mrd. auf 2,7 Mrd. DM und der EWG-Marktordnungsausgaben von 2,9 Mrd. auf 6,2 Mrd. DM.¹³⁸

ebd. Ein kleinerer Teil des Ausgabenwachstums seit 1978 verdankt sich der Ausweitung des in die Datenerhebung einbezogenen Kreises von KMU; ebd., S. 335.

¹³⁵ Bericht der Bundesregierung über Lage und Entwicklung der kleinen und mittleren Unternehmen (Mittelstandsbericht), 21.5.1976, BT-Drs. 7/5248.

¹³⁶ Wieland, Technik, S. 84; Trischler, Antworten, S. 64f.; Bundesbericht Forschung VI, 28.6.1979, BT-Drs. 8/3024, S. 16, 26-31.

¹³⁷ Gall, Bundesliga-Spielregeln (Zitat S. 147); Trischler, Antworten, S. 59-63.

¹³⁸ Zwölfter Subventionsbericht, 1.9.1989, BT-Drs. 11/5116, S. 9.

DIE KRISE ALS CHANCE?

Die Landesregierungen füllten mit ihren Hilfsprogrammen teils Lücken in der Subventionslandschaft und sprangen zum Teil in die Bresche, wo der Bund der seit Langem kriselnden, vom allgemeinen Konjunktureinbruch umso heftiger gebeutelten Textilindustrie weiterhin Subventionen versagte.¹³⁹ Solche Kompensationen lagen nahe, weil die Konjunkturprogramme der Bundesregierung 1974/75 zwar in gewissem Maße regionalpolitische Aspekte berücksichtigten, eine entsprechende, von einigen Ländern geforderte Novellierung des Stabilitätsgesetzes jedoch nicht stattfand. Doch auch strukturpolitisch verfolgten die Länder weiterhin eigenständige Förderprogramme, die sich wiederum mit den jeweiligen Konzepten der Landesplanung verbanden. In Bayern wurden 1973 sogar eigene »Grundsätze regionaler Strukturpolitik« verkündet, um die sozioökonomischen Verhältnisse in den strukturschwachen Gebieten denjenigen der Industrieregionen anzunähern und genutzte Wachstumspotenziale innerhalb des Freistaats auszuschöpfen.¹⁴⁰

In Nordrhein-Westfalen hatte schon 1968 das »Entwicklungsprogramm Ruhr« besonderes landespolitisches Engagement in der Industriepolitik demonstriert und durch Ausgaben für Verkehr, Bildungseinrichtungen und Stadtentwicklung die wegbrechende Wirtschaftsleistung des Steinkohlenbergbaus zu kompensieren versucht. Ein 1970 aufgelegtes »Nordrhein-Westfalen-Programm 1975« weitete diese Ansätze aus und setzte insbesondere auf den Aus- und Umbau des Energiesektors, zugleich auf Diversifizierung der bestehenden Industriestruktur. Seit Mitte der 1970er Jahre war auch hier eine Strategie der aktiven Einflussnahme auf den Strukturwandel durch »Technologieprogramme« für die traditionellen Krisenbranchen, sodann einer »Neoindustrialisierung« mit forschungs- und technologiepolitischem Fokus zu beobachten. Das 1978 aufgelegte »Technologieprogramm Wirtschaft« fokussierte ähnlich wie auf Bundesebene stark auf KMU und auf Aspekte des Technologietransfers und der Innovationsdiffusion.¹⁴¹

In West-Berlin schließlich, wo die Investitionszulage für Forschung und Entwicklung schon 1968 auf 25 Prozent erhöht worden war, war zwar ebenfalls ein gewachsenes Bewusstsein für die strukturpolitische Bedeutung der Innovationsförderung zu beobachten. Das insgesamt weiterhin ineffiziente Präferenzsystem, an dem trotz massiver wissenschaftlicher Kritik festgehalten wurde, verhinderte aber nicht den besonders dramatischen Rückgang an Industriearbeitsplätzen, der sich zwischen 1962 und

¹³⁹ Lindner, Faden, S. 138-142.

¹⁴⁰ Grüner, »Wirtschaftswunder«, S. 401-418.

¹⁴¹ Goch, Region, S. 301-317.

1976 auf mehr als ein Drittel belief (gegenüber rund elf Prozent im Bundesgebiet). Die wirksamste Gegenstrategie war letztlich der ebenfalls weit überdurchschnittliche Ausbau des öffentlichen Dienstes, der durch weiter steigende Bundeszuschüsse finanziert wurde. Es mag sein, dass sich in der Berliner Politik tatsächlich jene »Subventionsmentalität« ausbreitete, vor der Karl Schiller hier schon in den frühen 1960er Jahren gewarnt hatte; der Senat fiel jedenfalls nicht durch grundlegende Initiativen zur Behebung der Misere auf. In den Bonner Ministerien galt die Unterstützung der Exklave jedoch ebenfalls als Sonderfall, der mit ökonomischen Kriterien nicht angemessen zu beurteilen war.¹⁴²

Jenseits unterschiedlicher Länderpolitiken verhandelten Bund und Länder über die Fortentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«. Angesichts der im vorangehenden Kapitel skizzierten, die Erwartungen weit übertreffenden Inanspruchnahme der Steuervergünstigungen und der frühzeitig diagnostizierten Mitnahmeeffekte war der Anpassungsbedarf offensichtlich. Der Planungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe begann bereits 1971 eine Agenda abzuarbeiten, die neben einer Neuabgrenzung der Fördergebiete die Entwicklung einheitlicher Kriterien für die Bestimmung von Schwerpunktorten und zu schaffenden Arbeitsplätzen sowie ein handhabbares Verfahren der Erfolgskontrolle umfasste. Die Quantifizierung und Prognostizierung von Zielen und Ergebnissen waren Gegenstand mehrerer 1972 in Auftrag gegebener Forschungsprojekte, die nicht nur konjunktur- und wachstums-, sondern auch verteilungspolitische Aspekte berücksichtigten und bei der statistischen Analyse der regionalen Arbeitsmärkte bis auf die Kreisebene hinunterreichten.

Auf Grundlage der Ergebnisse beschloss der Planungsausschuss 1974/75 eine Neuabgrenzung der Fördergebiete und die Neuverteilung der Fördermittel des Bundes für den vierten Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe (1975-1978), der nicht zuletzt darauf orientierte, den bisherigen Anteil der Einwohner von Fördergebieten an der Gesamtbevölkerung von 33,9 Prozent nicht zu überschreiten. Die Kostenbegrenzung begann also eine größere Rolle zu spielen als in den Anfangsjahren der Gemeinschaftsaufgabe. Eine leichte Zunahme der speziell unterstützten Schwerpunktorte auf 327 war ebenfalls bereits das Resultat von Streichungsappellen der Bundesregierung an die Länder. Die an ökonomischen Kriterien und präziseren Kennzahlen orientierte Neuabgrenzung und

¹⁴² Ahrens, Gewohnheiten, S. 291-294. Die Zahl der Industriearbeitsplätze in West-Berlin sank laut einem Gutachten des Prognos-Instituts von etwa 302.000 auf 192.000.

die Vereinheitlichung galten im BMWi als »Weichenstellungen« auch im Hinblick auf eine zukünftige »umfassende Wirkungsanalyse und Erfolgskontrolle von Subventionsmaßnahmen und Möglichkeiten für eine Zielerreichungskontrolle«, zumal weitere in Auftrag gegebene Gutachten das Instrumentarium verfeinern und Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern verarbeiten sollten. Die ersten größeren Evaluierungen wurden gegen Ende der 1970er Jahre durchgeführt. Den Erfolg der Bemühungen dokumentierte schließlich der zehnte Rahmenplan, mit dem 1981 die Fördergebiete so weit reduziert wurden, dass noch knapp 30 Prozent der Bevölkerung darin lebten. Die Zahl der Schwerpunktorte wurde von 329 auf 269 gesenkt und der veranschlagte jährliche Aufwand von 588 Mio. auf 470 Mio. DM gekürzt.¹⁴³

Die Details der entsprechenden Verhandlungen müssen hier nicht nachvollzogen werden. Diese verliefen, wie einige Schlaglichter zeigen, alles andere als konfliktfrei. Dabei konnten Bundes- und Landesinteressen auch innerhalb der Parteien aufeinanderprallen, wie 1976 der Protest der Vorsitzenden der sozialdemokratischen Landtagsfraktionen gegen den Beschluss der Bundesregierung demonstrierte, die Bundesmittel für die Gemeinschaftsaufgabe als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung ab dem folgenden Jahr um 10 Prozent zu kürzen. Der Kürzungsbeschluss vom September 1975 wurde am Ende nur durch die Reduzierung eines ohnehin auslaufenden Sonderprogramms zugunsten von Volkswagen-Standorten, nicht innerhalb des regulären Ausgabenprogramms der Gemeinschaftsaufgabe eingelöst. Im folgenden Jahr wurde entgegen der ursprünglichen Absichtserklärung prompt wieder der »Normalansatz« der Vorjahre eingeplant.¹⁴⁴

Zwischenzeitig wurde gar vor dem »bevorstehenden Ende der Gemeinschaftsaufgabe« gewarnt, als eine Ländermehrheit 1977 eine von Nordrhein-Westfalen geforderte Einbeziehung einiger Arbeitsmarktregionen blockierte und die Landesregierung diese Gebiete kurzerhand trotzdem subventionieren wollte. Im Hintergrund stand die Einschätzung, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit der Fördergebiete in den letzten Jahren

¹⁴³ Mehrländer, Weiterentwicklung, Zitate S. 109 (der Autor war Oberregierungsrat im BMWi); vgl. Karl, Entwicklung, S. 24–31; Toepel, Zusammenwirken, S. 100 f.; dies., Evaluation, S. 396; Zehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«, 28.7.1981, BT-Drs. 9/697.

¹⁴⁴ Heick (BK) an Bundeskanzler, 27.4.1976, BAK, B 136/11609; Fünfter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«, 13.2.1976, BT-Drs. 7/4742, S. 5; Sechster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«, 15.7.1977, BT-Drs. 8/759, S. 5; Siebter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«, 26.7.1978, BT-Drs. 8/2014, S. 5.

nicht verbessert, sondern sogar verschlechtert hatte. Für eine Mehrheit der Länder ergab sich daraus nicht unbedingt Diskussionsbedarf über Reformen, sondern zuallererst der Wunsch nach zusätzlicher Förderung.¹⁴⁵ Zugleich bildeten sich hier die charakteristischen Frontstellungen zwischen Wirtschafts- und Finanzministerium ab, als Letzteres eine aus den nordrhein-westfälischen Forderungen resultierende Ausweitung der »Fördergebietskulisse« strikt ablehnte, damit jedoch letztlich am Zwang zum Bund-Länder-Kompromiss scheiterte, der auf eine befristete Ausweitung hinauslief.¹⁴⁶

Ohnehin häuften sich Ende der 1970er Jahre Initiativen aus einzelnen Ländern, die Ausgaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe massiv aufzustocken oder um weitere Programme für besonders problematische Arbeitsmarktregionen zu ergänzen.¹⁴⁷ Andererseits stand vorübergehend sogar eine »Abschaffung« der Gemeinschaftsaufgabe zur Debatte, weil ein Teil der Landesregierungen in der gemeinsamen Festlegung von Teilen ihrer Budgets im Rahmen des Planungsausschusses, in dem der Bund ebenso viele Stimmrechte hatte wie alle Länder zusammen, eine erhebliche »Schwächung der Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortung« sah. Die Bundesmittel sollten jedoch weiterhin fließen, womit die Erfolgsausichten dieser Initiative von vornherein denkbar schlecht waren.¹⁴⁸

Am Ende siegte der Sparzwang: »Mit der deutlichen Reduzierung der Fördergebiete wurde die vom Bund und den meisten Ländern seit langem angekündigte und von der Öffentlichkeit erwartete Konzentration der knappen Fördermittel realisiert«, resümierte der zehnte Rahmenplan lapidar. Eindeutige Kosten-Nutzen-Rechnungen waren hingegen nicht zu finden. Die dem Bundestag vorgelegten Rahmenpläne enthielten jeweils Angaben über die vorgesehenen Ausgaben und den geschätzten Umfang der Investitionszulagen, gefolgt von Erfolgsmeldungen über gerettete und neu geschaffene Arbeitsplätze. Dieser »Erfolgskontrolle« zufolge

¹⁴⁵ Albert (I C 2) an Leiter Abt. I, 26.9.1977, BAK, B 102/218502; Albert an Minister, 6.12.1977, BAK, B 102/218502.

¹⁴⁶ Noé an Schlecht, 24.11.1977, BAK, B 102/218502; Schlecht an Barzel, 13.12.1977, BAK, B 102/218502.

¹⁴⁷ Heinzel (BMF, I B 3) an Minister, 10.1.1979, BAK, B 136/11674. Aufgelistet werden hier Forderungen aus dem Saarland, Nordrhein-Westfalen, Bayern und den Küstenländern im Bundesrat oder bei der Rahmenplanung der Gemeinschaftsaufgabe.

¹⁴⁸ Pietsch (I A 4), Zu TOP 5 der Besprechung der Regierungschefs, 13.2.1979, BAK, B 102/277169 (Zitat); Ergebnisprotokoll der Besprechung der Ministerpräsidenten der Länder am [!] 6. bis 8. Dezember, o. D., ebd. Laut einer anderen Quelle wurde diese Forderung nur von Breuel vertreten: Protokoll über die Sitzung des Arbeitskreises für regionale Wirtschaftspolitik (ARW) am 15.10.1979, 30.11.1979, BAK, B 102/277549.

wurden von 1972 bis 1980 mehr als 35.000 gewerbliche Investitionsvorhaben mit einem Gesamtvolumen von über 89 Mrd. DM gefördert, wobei nur jedes dritte dieser Vorhaben neben der Investitionszulage gemäß dem Investitionszulagengesetz zusätzlich mit den Haushaltsmitteln der Gemeinschaftsaufgabe, die als Investitionszuschüsse verausgabt wurden, unterstützt worden war. Durch die Investitionen seien »über 660.000 neue Arbeitsplätze in den Fördergebieten geschaffen und über 930 000 gefährdete Arbeitsplätze gesichert« worden.¹⁴⁹ Die Zahl dieser Arbeitsplätze zeigte jedoch eine rückläufige Tendenz. Offenkundig folgte die Inanspruchnahme der Förderung außerdem den Konjunkturaussichten, was noch einmal verdeutlichte, dass Mitnahmeeffekte bei dieser ohnehin problematischen Zählung, die auf Angaben der begünstigten Unternehmen beruhte, jedenfalls nicht auszuschließen waren. Zugleich hatte die Förderintensität, gemessen als Anteil von Investitionszuschüssen und -zulagen am geförderten Investitionsvolumen, nach Berechnungen des BMWi im Laufe der 1970er Jahre von 1,6 auf 3,3 Prozent zugenommen.¹⁵⁰

Unangetastet von der Reduzierung der geförderten Fläche blieb das Zonenrandgebiet, für das 1981 von den insgesamt eingeplanten regulären Ausgaben der Gemeinschaftsaufgabe allein knapp 44 Prozent vorgesehen waren. Die Grenzregionen genossen weiterhin höhere Maximalsätze für die daraus gezahlten Investitionszuschüsse. Erhalten blieb auch der Vorsprung bei der Investitionszulage, die im Zonenrandgebiet 10 Prozent, in den übrigen geförderten Regionen hingegen nur 8,75 Prozent betrug. Der zehnte Rahmenplan zitierte zur Rechtfertigung des Abstands ausführlich die entsprechende Festlegung des Planungsausschusses von 1971.¹⁵¹

¹⁴⁹ Zehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«, 28.7.1981, BT-Drs. 9/697, S. 6, 17. Zugleich wurde festgehalten, »ein überzeugender Ansatz für laufende, systematische Wirkungskontrollen« sei »noch nicht in Sicht«; ebd., S. 18f.

¹⁵⁰ IC 2, Betr.: Auswertung der Förderstatistik der Gemeinschaftsaufgabe, 12.5.1980, BAK, B 102/277549.

¹⁵¹ Zehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«, 28.7.1981, BT-Drs. 9/697, S. 10 ff., 21f. Hinzu kamen 60 Mio. DM für Investitionszuschüsse zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen für die von der Stahlkrise betroffenen Gebiete im Saarland und in Rheinland-Pfalz; vgl. dazu weiter unten. Neben den Investitionszulagen, die für 1981 auf insgesamt über 900 Mio. DM veranschlagt wurden, standen Bürgschaften sowie für anderweitig nicht geförderte kleinere Betriebe zinsverbilligte ERP-Kredite zur Verfügung. Die Investitionszulage war zunächst von ursprünglich 10 auf 7,5 Prozent für alle geförderten Regionen gesenkt, Anfang 1979 dann auf die differenzierten Werte von 8,75 bzw. 10 Prozent erhöht worden; Dritter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« für den

Der Erfolg war noch ein Jahrzehnt später bestenfalls unklar. Das Verhältnis von »gesicherten« zu neu geschaffenen Arbeitsplätze war nach einer Studie des BMWi deutlich größer als in den übrigen Fördergebieten, weil Rationalisierungs- und »Umstellungsinvestitionen« hier speziell gefördert wurden. Ein großer Teil des geförderten Investitionsvolumens floss zudem in den Tourismus. Der Strukturwandel zugunsten von neuen Industriestandorten mit hoher Wertschöpfung wurde also offenkundig nicht sonderlich vorangetrieben. Vielmehr entfiel fast die Hälfte des geförderten Investitionsvolumens in der Industrie auf Schrumpfungs-, jedoch nur ein Drittel auf Wachstumsbranchen. Zudem waren die subventionierten Arbeitsplätze »überwiegend den Leichtlohngruppen zuzuordnen«, und zwar bis hin zu »Minimallöhnen in Form von Heimarbeit«. Die Arbeitsmärkte waren entsprechend krisenanfällig.¹⁵²

Neben den zunehmenden Protesten aus anderen Regionen der Republik trat hier überdies in den 1970er Jahren ein neuer Vetospieler auf den Plan, nämlich die für Wettbewerbspolitik zuständige Generaldirektion (GD) IV der Europäischen Kommission. Die Kommission führte nicht nur die Aufsicht über die Konformität der Subventionierung nationaler Branchen oder Produzenten mit dem europäischen Beihilferecht, sondern war seit 1971 auch für die Beaufsichtigung regionaler Hilfsprogramme zuständig. Seit 1975 war die zulässige Investitionsbeihilfe in solchen Programmen EG-weit einheitlich gedeckelt, doch galten Ausnahmen für wenige besonders schwach entwickelte Regionen. Das Zonenrandgebiet, dem 1971 zunächst ein solcher Status eingeräumt worden war, entpuppte sich bei genauerem Hinsehen auf Grundlage vergleichbarer Daten als keineswegs so unterentwickelt wie Nordirland oder Südalien. Als die GD IV 1979 den sechsten Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe unter die Lupe nahm, suchte sie zumindest einen Teil der diversen Programme zugunsten der Grenzregion zu beschneiden und zugleich die pauschale geografische Definition sehr unterschiedlich strukturierter Gebiete aufzubrechen. Die Bundesregierung hielt aber in erster Linie mit dem politischen Argument der anhaltenden deutschen Teilung dagegen, das zumindest für die Vertagung des Streits hinreichte. Die Kommission verlegte sich stattdessen auf Verfahren gegen die Subventionierung ein-

Zeitraum 1974 bis 1977, 6.3.1975, BT-Drs. 7/1769, S. 8, 12; Achter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«, 20.2.1979, BT-Drs. 8/2590, S. 8.

¹⁵² Ritter/Hajdu, Grenze, S. 155–168 (Zitat S. 165). In den Jahren 1972–1978 wurden laut der BMWi-Studie mit den Fördermitteln 215.000 Arbeitsplätze neu geschaffen und 615.000 gesichert; ebd., S. 158.

zelner Unternehmen vor dem Europäischen Gerichtshof, ging also die missliebigen regionalen Staatshilfen letztlich auf sektoraler Ebene an.¹⁵³

Begrenzte Integrationsbereitschaft: Die europäische Politikebene

Aufbrüche zu neuen Ufern waren in der bundesdeutschen regionalen Strukturpolitik also, von Sparbemühungen und teils verstärkten Kontrollversuchen abgesehen, nicht zu erkennen. Anders verhielt sich das in Brüssel, wo neben der Wettbewerbs- zunehmend die Industrie- und Technologiepolitik als Tätigkeitsfeld der Europäischen Kommission etabliert wurden. Inwiefern diese supranationale Instanz jenseits der Gewährleistung gleicher Marktbedingungen überhaupt industriepolitischen Einfluss haben sollte, war unter den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der EWG schon aufgrund unterschiedlicher nationaler Traditionen der Wirtschaftspolitik umstritten. Der EWG-Vertrag sah eine aktive sektorale Industriepolitik der Brüsseler Institutionen nicht vor. Als sich Mitte der 1960er Jahre der Wettbewerbsdruck in den westeuropäischen Ländern nicht zuletzt aufgrund der internationalen Handelsliberalisierung verstärkte und die Furcht vor der »amerikanischen Herausforderung« nicht nur in der Bundesrepublik umging, erhielt die Kommission im Zuge der Verschmelzung der Bürokratien von EWG, EGKS und Euratom 1967 eine eigene Generaldirektion für industrielle Angelegenheiten bzw. Gewerbliche Wirtschaft, der 1973 auch die Technologiepolitik zugeordnet wurde. Das erste industriepolitische Memorandum legte die Kommission 1967 vor, die Initiativen zu einer gemeinsamen Politik gegenüber einzelnen Industriebranchen scheiterten jedoch auch in der Folgezeit an der Uneinigkeit und den unterschiedlichen nationalen Rechtsgrundlagen der Mitgliedsländer. Die Zusammenlegung von Industrie- und Binnenmarkt-Ressort verlieh allerdings den industriepolitischen Ambitionen 1977 eine höhere Durch-

¹⁵³ Eckert, Borderland Aid, S. 119-129; zur wachsenden Bedeutung der Wettbewerbspolitik vgl. Warlouzet, Rise; Warlouzet/Witschke, Path. Die regelmäßig tagenden »Zonenrandreferenten« der Länderwirtschaftsministerien sahen ihren Zuständigkeitsbereich nichtsdestoweniger ebenso unter Druck wie die Berlinförderung, als 1980 die kritische Diskussion über »politisch begründete Subventionsbereiche« zunahm. Ähnlich wie im Fall Berlins bestand jedoch unter den Vertretern der Bundesministerien grundsätzlich Konsens, dass die »politische Dimension der Zonenrandförderung [...] eine Auswahl der regionalen Fördergebiete im Zonenrandgebiet nach rein ökonomischen Grundsätzen verbiete«; Ergebnisniederschrift über die Sitzung der Zonenrandreferenten der Wirtschaftsministerien am 15./16.1.1981, 21.1.1981, BAK, B 102/330232.

schlagskraft, und vor dem Hintergrund der anhaltenden Strukturmärkten lagen koordinierte Interventionen in Branchenstrukturen, insbesondere die Förderung von Konzentrationsprozessen, inzwischen näher.¹⁵⁴

Für die Bundesregierung drohten daraus Konfrontationen mit anderen EG-Ländern zu erwachsen, in denen es stärkere interventionistische Traditionen gab. Ein gemeinsames Memorandum der deutschen Wirtschafts-, Finanz-, Außen- und Arbeitsministerien zeigte sich 1978 besorgt über eine zunehmende Neigung zu branchenbezogenen Programmen. Jenseits von »begründeten Ausnahmefällen« wie der Stahl- und Textilindustrie müsse weiter am Primat der Subsidiarität festgehalten werden, zumal »viele Branchenprobleme nicht struktureller, sondern konjunktureller Natur« seien. Im Anschluss an ordoliberalen Prinzipien wie an die strukturpolitischen »Grundsätze« der späten 1960er Jahre wurde daran erinnert, dass die Bewältigung des Strukturwandels »in erster Linie Aufgabe der Unternehmen« sei, denen die anzustrebenden Strukturen nicht vorgegeben werden dürften. Stattdessen komme es zuallererst auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen an, um den Strukturwandel zu unterstützen. Mehr oder weniger wörtlich wurden die aus der bundesdeutschen Debatte geläufigen Argumente zugunsten einer verbesserten Informationsgrundlage, aber gegen darüber hinausreichende Prognosen angeführt. Zu verhindern seien insbesondere »strukturkonservierende Maßnahmen« aus den Mitteln der Regional- und Sozialfonds, eine aktive Rolle wurde der Gemeinschaft vor allem für bestimmte Bereiche der Forschungspolitik zugestanden.¹⁵⁵

Das Memorandum stieß eine Debatte im Ministerrat an, die nach Lambsdorffs Einschätzung zwar die anhaltenden strukturpolitischen Gegensätze einiger Mitgliedsländer zeigte, der deutschen Position aber stärkere Anerkennung verschaffte. Der Europäische Rat stimmte im Juli 1978 der Auffassung zu, dass Industriesubventionen nur in Ausnahmefällen und zur Anpassung an veränderte Bedingungen gerechtfertigt seien. Laut Lambsdorff war es der Bundesregierung auch in vielen konkreten Fällen gelungen, bereits im Entwurfsstadium »Fehlentwicklungen« zu blockieren.¹⁵⁶ Neben der Abwehrhaltung gegenüber einer Institution, die mit eigenständigen Kompetenzen die nationale Strukturpolitik nur noch komplizierter gemacht hätte, herrschte analog zur deutschen Diskussion auch auf diesem Feld die Furcht vor einem »Subventionswettlauf« der

154 Vgl. v. a. Warlouzet, Industrial Policy; sowie Bussière, Erfindung.

155 BMWi/AA/BMF/BMA, Memorandum zur Strukturpolitik in der EG, 24.4.1978, BAK, B 102/202884.

156 Lambsdorff an den bayerischen Wirtschaftsminister Jaumann, 11.4.1979, BAK, B 102/195944.

Mitgliedstaaten oder einem »Wettbewerb der Staatskassen«. Daraus ergab sich mit einiger Konsequenz die Forderung nach einer Stärkung der Beihilfekontrolle, obwohl die deutsche Politik gerade die eigene Zonenrandförderung gegen diese in Schutz zu nehmen suchte.¹⁵⁷ Auf sektoraler Ebene jedoch war diese Haltung rational, weil die deutsche Industrie gegenüber anderen EWG-Ländern vergleichsweise gut aufgestellt war, und sie war insgesamt erfolgreich. Bis 1981 schloss sich auch der umtriebige EG-Binnenmarktkommissar Étienne Davignon dem Motto »Keine Politik für einzelne Sektoren« an. Die Mehrheit der Mitgliedsländer stimmte zu dieser Zeit der deutschen Position mehr oder minder zu.¹⁵⁸

Die »Strategie der Gemeinschaft«, die die Kommission im Oktober 1981 schließlich dem Rat der Europäischen Gemeinschaften vorlegte, trug deutlich angebotspolitische Züge und erinnerte insofern erneut an den sukzessiven Richtungswechsel der bundesdeutschen Wirtschaftspolitik und der wirtschaftswissenschaftlichen Expertise in den vorangegangenen Jahren. Das Dokument betonte die Aufgabe, ein »Klima des Vertrauens« zu schaffen, um unternehmerisches Innovationspotenzial freizusetzen, und warnte vor Steuererhöhungen, da neue Wachstumsimpulse von den Investitionen der Unternehmen und nicht vom privaten Verbrauch ausgehen müssten. Die verschlechterte Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrien wurde zuvörderst aus ihren hohen Lohnstückkosten abgeleitet, den zentralen Hebel zur Überwindung der Wachstumsschwäche bilde die Vollendung des Binnenmarkts. Staatliche Förderungen seien in vielen Fällen nötig, müssten aber durch Umschichtung der Ausgaben zu Lasten des Konsums finanziert werden. Auf technologiepolitischem Feld hielt die Kommission staatliche Beihilfen allerdings für sinnvoll und nahm auch die Chance zur Auflegung eigener Programme wahr. Ansonsten sah sie ihre Rolle eher in der Anregung und Harmonisierung von nationalen Politiken und der Erleichterung grenzüberschreitender Unternehmensaktivitäten, nicht aber in einer eigenständigen Industriepolitik im engeren Sinne und für bestimmte Branchen.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Büchner-Schöpf (IV A 1) an Minister, 16.11.1981, BAK, B 102/228095.

¹⁵⁸ Molitor (IV A 1), Vermerk für heutige Kabinetsitzung, 8.4.1981, BAK, B 102/228044. Grundsätzlich positiv eingeschätzt wurde im BMWi auch die parallel vorgelegte Konzeption der Kommission zur »industriellen Innovationspolitik«; Vermerk Wallraff, 25.9.1981, BAK, B 102/228048. Der Entwurf der Kommission vom 10.9.1981 ebd.; die Endfassung der Vorlage der Kommission »Politik der industriellen Innovation – Leitlinien für eine Gemeinschaftsstrategie«, 28.10.1981, wurde veröffentlicht als BT-Drs. 9/1156.

¹⁵⁹ Vorlage der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Zur Entwicklung der Industrie in Europa: Eine Strategie der Gemeinschaft, 26.10.1981, BT-Drs. 9/1151, Zitate S. 2 f.

Der europäische Sonderfall: Die erste Phase der Stahlkrise

Die große, in dem Papier nur ganz am Rande erwähnte Ausnahme war die Stahlindustrie. Die 1978 im Memorandum der Ministerien geäußerte Mahnung, es dürfe auf Gemeinschaftsebene nicht »eine Branche nach der anderen erfasst und reglementiert werden«, reflektierte vor allem die Rolle Brüssels beim Management der seit einigen Jahren virulenten Stahlkrise. Die Branche war den besonderen Bestimmungen des EGKS-Vertrags unterworfen, der der Hohen Behörde dieser ersten, 1951 gegründeten Organisation der Europäischen Gemeinschaften größere exekutive Kompetenzen zubilligte als der EWG-Vertrag von 1957 der Kommission. Bergbau sowie Eisen und Stahl unterlagen auch nach der organisatorischen Verschmelzung der drei Europäischen Gemeinschaften 1967 den Regularien des EGKS-Vertrags, die nun von der Kommission umzusetzen waren. Darauf baute rechtlich eine erfolgreiche Strategie des Brüsseler Krisenmanagements auf, das sich aus langwierigen Kompromissfindungen zwischen den beteiligten Regierungen und der Unfähigkeit der Industrie zu einer Selbstregulierung ergab.¹⁶⁰

Die Bundesregierung hatte sich dabei einerseits mit stärker interventionistischen und protektionistischen Stahlpolitiken anderer EG-Länder, andererseits mit den Forderungen der nationalen Industrievertreter und Gewerkschaften sowie der betroffenen Landesregierungen auseinanderzusetzen. Überdies fand die Debatte vor dem Hintergrund der Dauerkrise im Steinkohlenbergbau statt, der mit der Stahlindustrie in vielerlei Hinsicht eng verbunden war. Nach dem Niedergang der Kohlenzechen, der bereits in den 1950er Jahren eingesetzt hatte, wurden vor allem die Arbeitsmärkte an Ruhr und Saar mit einer zweiten massiven Branchenkrise konfrontiert, die überdies in wesentlich kürzerer Zeit ablief.

Der Unterstützungsbedarf des Bergbaus wurde dadurch nicht geringer, zumal dieser neben der – weiterhin aus Mitteln des Forschungsministeriums massiv geförderten – Kernenergie zeitweise zum Hoffnungsträger einer sicheren nationalen Energieversorgung avancierte. Da die ersten beiden, 1965/66 verabschiedeten Verstromungsgesetze 1971 ausliefen, wurde zur Sicherung des Steinkohlenabsatzes im Kraftwerksbereich 1974 der »Kohlepfennig« eingeführt. Diese Subventionierung der Kohleproduzenten gegenüber Heizöl und Gas wurde nicht auf dem Umweg über staatliche Finanzhilfen organisiert, sondern gleich von den Endverbrauchern mit der Stromrechnung überwiesen. Ein konjunkturell

¹⁶⁰ BMWi/AA/BMF/BMA, Memorandum zur Strukturpolitik in der EG, 24.4.1978, BAK, B 102/202884, S. 9.

DIE KRISE ALS CHANCE?

bedingter Minderabsatz gegenüber der vorgesehenen Abnahmemenge durch die Kraftwerke wurde bald darauf durch den »Jahrhundertvertrag«, eine zunächst von 1978 bis 1987 laufende Abnahmegarantie öffentlicher Energieversorger, ausgeglichen. Zu dieser Subventionierung durch die privaten Haushalte unter staatlicher Aufsicht kamen staatliche Investitionshilfen hinzu. Einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Eisen- und Stahlindustrie stellte außerdem die Kokskohlenbeihilfe her, die den von den Hüttenwerken zu entrichtenden Preis für die zur Eisenherstellung verwendete deutsche Kokskohle auf das Weltmarktniveau hinuntersubventionierte.¹⁶¹

Die nationalen Subventionen für den Bergbau wurden in Brüssel geduldet, nachdem bereits 1959 ein Versuch der Hohen Behörde, die Strukturprobleme auf europäischer Ebene anzugehen, an deutschen und französischen Autonomieansprüchen in der Energiepolitik gescheitert war.¹⁶² Im Fall der Stahlindustrie verhielt sich die Bundesregierung anders. Eine Subventionierung in ähnlichen Dimensionen wie beim Bergbau stand ohnehin nie zur Debatte, als die Branche 1975 unmittelbar vom Boom in die internationale Rezession stürzte und die Produktion nach einem Rekordhoch im Vorjahr um fast 20 Prozent einbrach. Bis dahin hatten die deutschen Stahlkonzerne sich mit dem verschärften Wettbewerb neuer Weltmarktkonkurrenten, vor allem aus Japan sowie einigen Schwellenländern, relativ gut arrangiert. Die Branchenentwicklung der 1960er Jahre war durch Investitionen in Automation und Rationalisierung, Absprachen unter den Unternehmen und eine Konzentrationswelle gekennzeichnet gewesen. Die Beschäftigtenzahlen waren bereits deutlich gesunken und nahmen selbst in der Hochkonjunktur bis 1974 weiter ab. Technisch und hinsichtlich der Arbeitsproduktivität war die deutsche Stahlindustrie daher am Vorabend der Krise gut gerüstet. Aufgrund einer hohen Kapitalintensität war sie allerdings auch stark konjunkturabhängig und auf offenen Wettbewerb angewiesen, dessen Verzerrung durch Subventionen in anderen europäischen Ländern entsprechend kritisch beobachtet wurde.

¹⁶¹ Jákli, Marshallplan, S. 279-283; Abelshauser, Ruhrkohlenbergbau, S. 161 ff. Zu den energiepolitischen Prognosen und Planungen nach der Ölpreiskrise ausführlich Graf, Öl, S. 209-239; zu den Zusicherungen an den Steinkohlenbergbau schon vorher ebd., S. 81. Die Förderung von Forschung und Entwicklung im Nuklearbereich belief sich zwischen 1974 und 2007 auf kumulativ 16. Mrd., in Preisen von 2006 auf 24 Mrd. Euro; Meyer/Schmidt/Eidems, Förderungen, S. 20.

¹⁶² Brüggemeier, Grubengold, S. 381; Abelshauser, Ruhrkohlenbergbau, S. 113. Ein Teil der sozialen Anpassungsmaßnahmen wurde durch Zahlungen der Hohen Behörde mitfinanziert.

Als die Überproduktionskrise begann, setzte die deutsche Industrie zunächst auf ein privates Quasi-Kartell (formal nur eine »Internationale Wirtschaftsvereinigung«, um dem europäischen Wettbewerbsrecht zu entsprechen) mit den niederländischen und luxemburgischen Herstellern, das 1976 um die französischen Produzenten zu einer Organisation namens »Eurofer« erweitert wurde, um Mindestpreise und Produktionsquoten festzulegen. Eurofer scheiterte an dennoch fließenden Subventionen sowie am Ausscheren der italienischen Italsider und des Klöckner-Konzerns aus der Mengenquotierung. Das Versagen des privaten Absprachensystems ermöglichte wiederum die verstärkte Intervention der Europäischen Kommission, die bereits seit 1977 durch Preisvorgaben in den Stahlmarkt einzugreifen suchte. Die Kommission rief nach Zustimmung der Mitgliedsländer 1980 den im EGKS-Vertrag vorgesehenen Fall einer »offensichtlichen« oder »manifesten Krise« aus, der sie zur Festlegung nationaler Erzeugungsquoten ermächtigte.¹⁶³

Eine nicht geringe Rolle für die Einigung auf diese europäische Lösung spielten Effizienz und Verhandlungsgeschick Davignons. Die deutsche Seite akzeptierte die faktische politische Kartellierung durch die Kommission letztlich zur Vermeidung eines anhaltenden »Subventionswettkampfs«, den die weit höheren staatlichen Stützungen in Großbritannien, Belgien, Italien und Frankreich antrieben. Die eigentlich unerwünschte industriepolitische Intervention aus Brüssel versprach zugleich eine schärfere Kontrolle der nationalen Beihilfen.¹⁶⁴ Der Einstieg in den Wettkampf wäre den Bund und die von der Krise betroffenen Bundesländer am Ende wohl teurer gekommen als die Mitwirkung an der Restrukturierung einer grundsätzlich wettbewerbsfähigen Branche, die auf nationaler Ebene im Vordergrund stand. Im BMWi wurden die Probleme der Branche zwar schon 1975 mit Besorgnis beobachtet, weil die in den vorangehenden Jahren stark gestiegenen Löhne und die Aufwertungen der D-Mark die internationale Wettbewerbsfähigkeit bei einfachen Massenstählen weiter geschwächt hatten.¹⁶⁵

Aber etwa 30 Prozent der bundesdeutschen Stahlproduktion gingen in den Export, und obwohl in der akuten Krise der Ausfuhrüberschuss rapide dahinschmolz, war dies ein deutliches Indiz der Konkurrenzfähigkeit trotz hoher Kosten. Als die Kommission daher im Herbst 1975 erstmals

¹⁶³ Vgl. Plumpe, Krisen; Esser/Väth, Steel Crisis; Gieseck, Krisenmanagement, S. 27–78; Uebbing, Stahl, S. 381–409; Lauschke, Wandel, S. 138–151; Warlouzet, Germany; ders., Europe, S. 106–112.

¹⁶⁴ Warlouzet, Germany, S. 154; vgl. die Subventionsdaten bei Gieseck, Krisenmanagement, S. 61.

¹⁶⁵ Abelshauser/Kopper, Ordnungspolitik, S. 69.

die Einführung von Mindestpreisen erwog, um den aus der Überproduktion resultierenden Preisverfall zu stoppen, sprachen sich nicht nur Wirtschaftsminister Friderichs und BMWi-Staatssekretär Rohwedder klar gegen diesen in den meisten anderen Ländern mitgetragenen Vorstoß aus, sondern auch die deutschen Stahlindustriellen. Preisregulierungen innerhalb der EG wären nämlich kaum ohne eine ergänzende außenwirtschaftliche Abschirmung durchzuhalten gewesen, die wiederum Retorsionsmaßnahmen anderer Staaten erwarten ließ. Das hätte nicht zuletzt im Widerspruch dazu gestanden, dass die Bundesregierung sich im internationalen Rahmen klar für den Abbau von Handelshemmnissen einzetzte. In der Folgezeit bemühte man sich daher vor allem um ein behutsames und flexibles Verhalten der Kommission, das konkurrenzfähige Unternehmen nicht durch die Unterstützung schwächerer behinderte, und suchte die Einführung eines politisch ausgehandelten Preismechanismus, der die deutsche Industrie angesichts ihrer Produktivitätsvorsprünge nur benachteiligen konnte, möglichst hinauszuzögern.¹⁶⁶

Parallel dazu wurde immer deutlicher, dass jedenfalls kurzfristig kaum ein Weg an nationalen Subventionen vorbeiführen würde, um die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen europäischen Herstellern aufrechtzuerhalten, deren Angebotspreise dank der hohen Staatshilfen deutlich unter den Kosten deutscher Wettbewerber lagen. Zwar lehnte Kanzler Schmidt im Dezember 1977 gegenüber dem IG Metall-Vorsitzenden Eugen Loderer »sehr nachdrücklich Vorstellungen der Stahlindustrie ab, ohne weiteres Subventionen nach dem Gießkannenprinzip zu verteilen – das sei ›Landwirtschaftsmentalität‹«.¹⁶⁷ Das bezog sich jedoch nur auf pauschale Forderungen wie die Idee der Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl und der Ruhrkohle, man könne doch den Preis für Koks noch deutlich unter Weltmarktniveau heruntersubventionieren und dadurch die Bezüge der Stahlwerke verbilligen, was wiederum eine bessere Auslastung der Kapazitäten ermöglichen würde.

Doch waren im BMWi zu dieser Zeit bereits Überlegungen zu einer gezielten finanziellen Unterstützung einzelner Hersteller durch Bürgschaften, Liquiditäts- und Anpassungshilfen im Schwange, die auch im Kanzleramt als akzeptabel galten. Die Preispolitik der Kommission hatte, wie vorhergesagt, die Erlöse nicht stabilisiert. Die deutsche Stahlindustrie

¹⁶⁶ Vermerk IV B 1, 20.10.1975, BAK, B 136/9362; Friderichs an Schmidt, 22.10.1975, ebd.; Leitfaden für das Gespräch mit Vertretern der Kommission am 6. oder 7. Dezember 1976, 6.12.1976, ebd.; BMWi, Betr.: Lage der Stahlindustrie, 18.3.1977, ebd.

¹⁶⁷ Von Würzen, Ergebnis des Gesprächs des Bundeskanzlers mit der IG Metall am 8. Dezember, 9.12.1977, BAK, B 102/235953.

wurde als zweitgrößter Exporteur der Welt (mit großem Abstand nach Japan) von der internationalen Absatzschwäche besonders hart getroffen und hatte die Produktion mittlerweile um 30 Prozent zurückgefahren. Unter den deutschen Stahlkonzernen verfügte allein Thyssen über eine hinreichend flexible Struktur mit einem hohen Anteil von Qualitäts- und Edelstählen, die der neu aufgekommenen Weltmarktkonkurrenz weniger stark ausgesetzt waren, und einem ertragsstarken Verarbeitungsbereich, sodass die Verluste vorübergehend zu verschmerzen waren. Alle übrigen Hersteller produzierten mit höheren Verlusten und lasteten ihre Kapazitäten im Schnitt nur zu 60 Prozent aus. Dabei wurden Leistungsfähigkeit und Kostenstruktur bei Krupp, Hoesch und Peine-Salzgitter immerhin noch als günstiger eingestuft denn bei Klöckner, Korf und den Produzenten im Saarland, wo 1978 die ersten Liquiditätsprobleme zu erwarten waren. Neben einem unvermeidbaren Kapazitäts- und damit auch Stellenabbau wurden in verschiedenen Varianten Fusionen der schwächeren Unternehmen erörtert, die von Lambsdorff bereits öffentlich ins Spiel gebracht worden waren. Zugleich sollte ein verbindlicher Stahl-Subventionskodex auf EG-Ebene einen Verdrängungswettbewerb beenden, der ausgerechnet die produktiven deutschen Unternehmen aus dem Markt zu drücken drohte.¹⁶⁸

Nachdem Industrievertreter in einem Gespräch bei Lambsdorff und Rohwedder massiven Druck gemacht und weiteren Beschäftigungsabbau angedroht hatten, zeigten sich die beiden Politiker jedoch »zum großen Erstaunen ihrer eigenen Mitarbeiter« bereit, über eine zum Ausgleich der Weltmarktpreisdifferenz tatsächlich angemessene Erhöhung der Kokskohlenbeihilfe hinaus »Mittel in unbestimmter Höhe zu gewähren«, die weitere Verbilligungen des Rohstoffs seitens der Ruhrkohle AG ermöglicht hätten. Abgesehen von den unklaren Kosten hätte dies nach Meinung der Experten in der BMWi-Abteilung IV klar gegen das europäische Beihilferecht verstossen, während gleichzeitig weitere Sonderhilfen insbesondere für die Hüttenwerke an der Saar zu befürchten blieben.¹⁶⁹

Nichtsdestoweniger geriet so ein weiterer Subventionsansatz in die Diskussion, dessen Kosten auf zusätzliche 450 bis 500 Mio. DM kalkuliert wurden. Finanzminister Apel lehnte das klar ab, auch wenn die

168 Abteilungsleiter VIII (BK), Betr.: Lage und Entwicklung der Stahlindustrie, 20.10.1977, BAK, B 136/9363; IV B 1, Arbeitsprogramm. Betr.: Staatliche Hilfen für die Stahlindustrie, 3.11.1977, ebd.; IV B 1, Vermerk. Betr.: Staatliche Hilfen für die deutsche Stahlindustrie, 17.11.1977, ebd.; IV B 1, Aufzeichnung. Betr.: Situation der deutschen Stahlindustrie und notwendige Hilfsmaßnahmen, 29.11.1977, BAK, B 136/9364.

169 Abteilungsleiter I an Minister, 17.11.1977, BAK, B 136/9363.

Industrie diese Maßnahme mittlerweile nicht mehr als bloßen Ausgleich für die Subventionen in anderen Ländern und als Beitrag zu höherer Produktion, sondern als Abstützung des unvermeidbaren Kapazitätsabbaus darstellte. Schmidt wurde vom Kanzleramt ebenfalls geraten, an seiner Position gegen eine solche »Erhaltungssubvention nach dem Gießkannenprinzip« festzuhalten. Im Dezember 1977 stimmte das Bundeskabinett dem von Lambsdorff vorgelegten Lagebericht grundsätzlich zu und bekräftigte die Einschätzung, dass »die deutsche Stahlindustrie nach Durchführung notwendiger Kapazitätsanpassungen mittel- und langfristig eine realistische Chance« habe, »sich am Markt zu behaupten«. Konkrete Unterstützung des Bundes wurde jedoch vorerst nur den saarländischen Unternehmen zugesagt, die vorher ein tragfähiges Sanierungskonzept vorzulegen hatten.¹⁷⁰

Tatsächlich blieb es zunächst bei finanzieller Hilfe für die Saar. Für Restrukturierung und Neuinvestitionen der Stahlwerke Röchling-Burbach GmbH, deren Anteile bislang zur Hälfte bei der Familie Röchling gelegen hatten und die nun komplett in das Eigentum der Luxemburger ARBED S.A. übergingen, sowie den Einstieg in eine gemeinsame Rohreisengesellschaft mit der Dillinger Hütte steuerte der Bund eine bedingt rückzahlbare, auf fünf Jahre verteilte Zuwendung von 244 Mio. DM bei. Bundes- und Landesregierung stellten zudem Bürgschaften bis zu 900 Mio. DM bereit, wogegen der Luxemburger Konzern seinen deutschen Beteiligungsbesitz verpfändete. Außerdem wurde in den aktuellen Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe ein auf vier Jahre befristetes Sonderprogramm zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen in der Region Saarland-Westpfalz aufgenommen, für das Bund und Länder je 100 Mio. DM bereitstellten.¹⁷¹

Als 1980 erneute Verschlechterungen der Ertragslage das Sanierungskonzept akut gefährdeten, wurden bis zu 85 Mio. DM an weiteren Zuschüssen bewilligt. Die regionalpolitische »Flankierung« wurde 1981

¹⁷⁰ Referat 421, Vermerk für die Kabinettsitzung am 14. Dezember 1977, 13.12.1977, BAK, B 136/9364 (Zitat); Vermerk I B 1, 24.11.1977, ebd.; IV B 1, Aufzeichnung, Betr.: Situation der deutschen Stahlindustrie und notwendige Hilfsmaßnahmen, 29.11.1977, S. 14, ebd.; 52. Kabinettsitzung am 14.12.1977, Kabinettprotokolle online.

¹⁷¹ Achter Subventionsbericht, S. 36f.; Zehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«, 28.7.1981, BT-Drs. 9/697, S. 146; Ulla Hofmann, Die beiden großen Stahlerzeuger des Saarlands unter einem Dach, in: FAZ, 20.4.1989, S. 16; zum wirtschaftlichen Hintergrund vgl. Esser/Väth, Steel Crisis, S. 646-650; Müller/Grabas/Damm, Stunde; Damm, Stahlunternehmen; zur Debatte über die Subventionierung ders., Konzepte, S. 200-203.

ebenfalls ausgedehnt: Der elfte Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe wurde um ein »Stahlstandorte-Programm« ergänzt, das bis 1985 in den Arbeitsmarktregionen Bochum, Dortmund und Duisburg genau 37.600 neue Arbeitsplätze schaffen sollte, um die seit 1979 in der Eisen- und Stahlindustrie weggefallenen Stellen zu ersetzen. Im Saarland und in der Westpfalz, für die das Programm fortgeschrieben wurde, sollten präzise 5.625 bzw. 625 Ersatzarbeitsplätze geschaffen werden. Vier weitere Gebiete in Nord- und Süddeutschland profitierten ebenfalls, aber ohne zahlenmäßige Vorgaben. Dafür wurden Investitionszulagen und Investitionszuschüsse in unterschiedlichen Prozentsätzen, für Saarland-Westpfalz konkrete Finanzhilfen gewährt. Für Standorte der Stahlindustrie, die hier nicht aufgelistet waren und zukünftig von ähnlichen Problemen betroffen sein würden, galt ausdrücklich Gleichbehandlung.¹⁷²

Das Prinzip der Einzelfallhilfe anstelle der Subventionierung »mit der Gießkanne« wurde durch diese pauschale, aber in sich differenzierte Sonderhilfe für bestimmte Industriestandorte zwar nicht aufgegeben, aber doch erheblich gedehnt. Auf sektoraler Ebene hatte die Zusitzung der Krise 1981 ähnliche Effekte. Nach dem Beginn der Quotierung durch die Europäische Kommission im Oktober 1980 war man zwar mit den konkret ausgehandelten Quoten für die einzelnen Länder und Stahlsorten relativ zufrieden. Der deutsche Anteil sollte sich auf dem Niveau des Produktionshöhepunkts von 1974 bewegen, und ein erheblicher Anteil der Edelstahlproduktion – hier gab es zahlreiche kleinere Hersteller, die sich erfolgreich auf bestimmte Sorten spezialisiert hatten – fiel ganz aus der Quotierung. Grundsätzlich bestand dennoch das Ziel, die zunächst nur für das erste Halbjahr 1981 gültige Quotenregelung baldmöglichst wieder aufzugeben, weil sie auf eine Garantie von Marktanteilen auch für nicht wettbewerbsfähige Unternehmen hinauslaufen konnte und das Problem der subventionierten Konkurrenz nicht löste, sondern eher zu verschärfen drohte.¹⁷³ Andererseits bestanden keine Illusionen, eine rein marktwirtschaftliche Lösung und den völligen Subventionsverzicht anderer Regierungen durchsetzen zu können. Die BMWi-Abteilung IV plädierte daher für einen Kompromiss aus koordinierter Umstrukturie-

¹⁷² Achter Subventionsbericht, S. 127; Elfter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«, 11.5.1982, BT-Drs. 9/1642, S. 6, 148f.; Neunter Subventionsbericht, 6.9.1983, BT-Drs. 10/352, S. 42.

¹⁷³ IV B 1, Sprechzettel für die Sitzung der Bundesregierung am 05. November 1980 (Stahl), 3.11.1980, BAK, B 102/202885. Von den 75 bundesdeutschen Edelstahlherstellern sollten demnach nur 13 in die Quotenregelungen einbezogen, bei höherwertigen Sorten durfte über die Quoten hinaus produziert werden. Vgl. auch das Protokoll der 201. Kabinettssitzung am 22.10.1980, Kabinettprotokolle online.

rung und sukzessivem Subventionsabbau sowie regionaler und sozialer »Flankierung«.¹⁷⁴

Das Quotensystem erwies sich aufgrund einer weiteren Verschärfung der Krise als langlebiger denn erhofft. Nach einer schrittweisen Liberalisierung endete es vollständig erst 1988, obwohl eine Fülle von Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof von seinen Unzulänglichkeiten zeigte und zunehmende Sonderregelungen zwar im Einzelfall nachvollziehbar sein mochten, insgesamt aber die Konsistenz weiter aushöhlten.¹⁷⁵ Auch hinsichtlich der Subventionen an die deutsche Industrie wurde die ordoliberalen Prinzipienfestigkeit schnell auf die nächste Probe gestellt. Im Februar 1981 legte die Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl ein knappes Positionspapier vor, das neben einer »Abwehr subventionierten Stahls an der deutschen Grenze« durch Abschöpfungen diverse Vergünstigungen verlangte, die von Investitionshilfen zu Modernisierungszwecken bis hin zu einem unmittelbaren Ausgleich der Staatshilfen in anderen Ländern reichten. Solche Forderungen stießen im BMWi, wo man bestenfalls Umstrukturierungshilfen im konkreten Einzelfall wie an der Saar für akzeptabel hielt, nicht auf Begeisterung.¹⁷⁶

In einem Gespräch mit einem Dutzend Vertretern der Stahlindustrie lehnte Lambsdorff sie klar ab: Die privaten Unternehmen könnten, »solange er Wirtschaftsminister sei, nicht mit staatlichen Hilfen rechnen, wenn sie ihre Löhne nicht mehr zahlen könnten«. Stattdessen möge die Industrie sich um eine baldige Rückkehr zur freiwilligen Quotierung im europäischen Rahmen bemühen. Die Industriellen reagierten durchaus unterschiedlich – es gab sowohl Zustimmung wie die offen geäußerte Vermutung, »Bund und Länder würden helfen«, wenn tatsächlich Betriebsstilllegungen anstünden.¹⁷⁷ Am 30. März legte die Branche mit einem Fernschreiben an den Bundeskanzler nach, in dem zehn Stahlindustrielle unter anderem erneut eine Ausgleichsabgabe für die Einfuhr subventionierten Stahls aus anderen EG-Ländern sowie Subventionen

¹⁷⁴ Aufzeichnung Ollig (IV B 1), 28.11.1980, BAK, B 102/202885; Molitor an Minister, 1.12.1980, ebd.; Molitor, Aufzeichnung zum Thema »Umstrukturierung und Abbau von Subventionen in der europäischen Stahlindustrie«, 15.1.1981, BAK, B 102/236228.

¹⁷⁵ Quotensystem bei Stahl soll auslaufen, in: FAZ, 24.6.1988, S. 13; Uebbing, Stahl, S. 409-414; Goch, Region, S. 216.

¹⁷⁶ Nehring (I C 1) an Referat IV B 1, 18.3.1981, B 102/236230; Positionspapier der deutschen Stahlindustrie anlässlich der bevorstehenden Beratungen im Ministerrat, 25.2.1981, AdsD, 5/IGMA/071206 (Zitat).

¹⁷⁷ Vermerk Möller (IV B 1), 9.3.1981, BAK, B 102/235953. Das Zitat stammt von Ernst Pieper, dem Vorstandsvorsitzenden der bundeseigenen Salzgitter AG.

zur Förderung von Investitionen vorschlugen. Lambsdorff lehnte erneut empört ab.¹⁷⁸

Nachdem allerdings die politischen Verhandlungen auf europäischer Ebene kurzfristig keine Fortschritte beim Subventionsabbau und keine Erlösverbesserung für die deutsche Stahlindustrie erwarten ließen, sahen sich Lambsdorff und Schmidt zum Kurswechsel genötigt. Ende Juni 1981 begann eine geradezu hektische Suche nach Unterstützungs möglichkeiten, die noch in den just anstehenden Haushaltsberatungen für 1982 untergebracht werden mussten. Parallel dazu sollten die Stahlstandorte schnellstens in die Gemeinschaftsaufgabe aufgenommen werden. In kurzfristig angesetzten Gesprächen mit Vertretern der Unternehmen und der IG Metall sowie in engem Kontakt mit der nordrhein-westfälischen Landesregierung wurde binnen eines Monats ein Hilfspaket ausgehandelt.¹⁷⁹ Dabei wurde deutlich, dass die Unternehmerseite selbst eher unscharfe Vorstellungen von ihrem akuten Subventionsbedarf hatte – die Wünsche schwankten zwischen 1 Mrd. und 3 Mrd. DM. Die Forderung nach Investitionshilfen wurden jedoch auch von der IG Metall unterstützt, die auf das Missverhältnis zwischen bereits beschlossenen Rationalisierungs- und Beschäftigungsabbauplänen einerseits, angesichts der Finanzierungsaussichten aber höchst unsicheren Investitionsvorhaben andererseits verwies.¹⁸⁰

Für Schmidt und Lambsdorff genoss hingegen die Beteiligung der Unternehmenseigner selbst am Restrukturierungsaufwand hohe Priorität. Sie wehrten folgerichtig ein vom BMF ins Spiel gebrachtes Modell der Krisenbereinigung durch eine »Stahl AG« ab, die ähnlich wie bei der Ruhrkohle AG die Kosten einer Neuorganisation der Branche letztlich den Steuerzahlern aufzubürden drohte, und ließen festschreiben, dass die finanzielle Absicherung von Großfusionen ebenfalls »nicht im Interesse der öffentlichen Hand« liege. Die Stahlkonzerne wurden nachdrücklich aufgefordert, vor dem Empfang von Subventionen ihrerseits konkrete, auch konzernübergreifende Strukturkonzepte inklusive potenzieller Einspareffekte vorzulegen. Außerdem sollte jedenfalls nicht primär das »Prinzip der Bedürftigkeit des jeweiligen Stahlunternehmens« gelten, weil es ganz wie im europäischen Maßstab gerade die produktiveren

178 Uebbing, Stahl, S. 403 f.

179 Vermerk Meyer-Sebastian (BK), 29.6.1981, BAK, B 102/235953. Der entscheidende Einschnitt waren die unbefriedigenden Ergebnisse einer EG-Ratstagung zu Stahlfragen am 24.6.1981; vgl. das Protokoll der 33. Kabinettsitzung am 1.7.1981, Kabinettprotokolle online.

180 BMWi, IV AGR ES, Aufzeichnung, Betr.: Probleme der deutschen Stahlindustrie und mögliche Lösungsansätze, 14.7.1981, BAK, B 102/235955.

Unternehmen benachteiligte und zudem, wie die Erfahrungen mit den Hilfen für die saarländischen Hütten zeigten, leicht zu Folgeforderungen führen konnte. Stattdessen sollten »allgemeine, national weitgehend wettbewerbsneutrale Hilfen für Investitionen« neben der regionalen Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen im Zentrum stehen.¹⁸¹

Diese Linie wurde durchgehalten. Am 30. Juli 1981 beschloss das Kabinett ein Hilfspaket aus vier Komponenten: Neben der Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe und Hilfen für die von Entlassungen betroffenen Arbeitnehmer, die die Stahlunternehmen von Sozialplankosten entlasteten, konnten sie in den Jahren 1982 bis 1985 eine zehnprozentige Zulage für Umstellungs- und Rationalisierungsinvestitionen sowie Forschungshilfen in Anspruch nehmen. Hinzu kam noch eine Preissenkung für den Brennstoff Sinterkohle, die über die Subventionen an den Bergbau finanziert wurde. Die Gewährung der Investitionszulage wurde an die Offenlegung der Konzernfinanzen gebunden und außerdem daran, dass die Investitionsvorhaben als Teil »eines tragfähigen und, soweit möglich, auch unternehmensübergreifenden Strukturkonzepts« gelten konnten. Die Kosten des Gesamtpakets wurden auf 1,9 Mrd. DM geschätzt; da es sich teils um Steuerausfälle handelte, würden etwa 1,4 Mrd. DM auf den Bund entfallen. Diese Summe lag im unteren Bereich der vagen Forderungen der Industrie und noch unterhalb der allein für 1982 erwarteten Verluste der Branche von 1,5 bis 2 Mrd. DM.¹⁸²

BMWi-intern wurden die vorübergehenden Hilfen an die Branche mit einer »Kumulation ungünstiger Effekte« gerechtfertigt, die die Situation der Unternehmen von anderen Industrien unterscheide: Die subventionsbedingten Wettbewerbsverzerrungen innerhalb Westeuropas, zu denen in einigen Ländern noch Verlustübernahmen bei staatseigenen Unternehmen hinzukamen, überlagerten sich mit dem gewachsenen internationalen Wettbewerbsdruck, dem bislang kaum protektionistische Maßnahmen entgegengehalten wurden. Hinzu kam die hohe Konzentration an wenigen Standorten, die entsprechende regionale Arbeitsmarktrisiken mit sich brachte.¹⁸³ Zumindest für Sozialdemokraten hatte die Unterstützung der Branche und die soziale Abfederung des

¹⁸¹ Ebd. (Zitate); von Würzen an Minister, 16.7.1981, BAK, B 102/235955; erneut gegen entsprechende Kritik aus dem Institut für Weltwirtschaft: Vermerk Hochreiter (IV A 2), 28.2.1984, S. 18, BAK, B 102/326165.

¹⁸² Protokoll der 37. Kabinettsitzung am 30.7.1981, Kabinettprotokolle online; Beschluss der Bundesregierung vom 30.7.1981, BAK, B 102/235957 (Zitat). Vgl. auch die Darstellung im Achten Subventionsbericht, 6.11.1981, BT-Drs. 9/986, S. 35f.

¹⁸³ Vermerk Pitzer (IV-AGR-ES/1), 26.8.1981, BAK, B 102/235958.

Beschäftigungsabbaus eben deshalb noch eine weitere Dimension, nämlich Wählerstimmen. In der größten deutschen Stahlregion fiel das Krisenmanagement einer SPD-Regierung zu, und für Kanzler Schmidt war das Ruhrgebiet zugleich »das Rückgrat der politischen Kontinuität«. Auch deshalb setzte sich Schmidt in den von Sparmaßnahmen geprägten Verhandlungen über den Haushalt 1982 nachdrücklich für die Unterstützung der Stahlindustrie ein.¹⁸⁴

Die Reaktionen der Betroffenen blieben allerdings kritisch. Die Stahlindustrie, die nach eigener Darstellung seit 1974 weitere 60.000 Arbeitsplätze abgebaut hatte, nachdem von 1960 bis dahin bereits 75.000 Stellen dem Strukturwandel zum Opfer gefallen waren, pochte unter Verweis auf das im europäischen Vergleich ausgesprochen bescheidene Subventionsniveau auf die »fortwährende Verantwortung der Politik«. Verbandspräsident Spethmann verlangte insbesondere die Entlastung von der Subventionierung des Bergbaus und die Einstellung auf eventuellen Bedarf an »Notbeihilfen« in künftigen Unternehmenskrisen. Auf dem Tisch blieb auch die Option von Grenzausgleichsabgaben für subventionierten Importstahl.¹⁸⁵ Die IG Metall hingegen, die im Frühjahr 1981 ein »stahlpolitisches Programm« vorlegte und naturgemäß vor allem an der Sicherung oder Neuschaffung von Arbeitsplätzen interessiert war, forderte nicht den Abbau, sondern die Überleitung der nationalen Beihilfen in ein »EG-Strukturprogramm«, gewerkschaftliche Mitsprache bei Restrukturierungen und beschäftigungspolitische Auflagen für Subventionen.¹⁸⁶ Und schließlich stieß der Versuch, ein sektorales Strukturproblem teils durch die Ausdehnung regionaler Strukturpolitik zu beheben, auf massive Kritik der niedersächsischen Wirtschaftsministerin Breuel, die darauf hinwies, dass in diesem Bereich nach jahrelangen Bemühungen gerade erst substantielle Einschränkungen durchgesetzt worden waren.¹⁸⁷

Ähnlich ambivalent war die parallele Beendigung einer seit Längerem geführten Debatte um einen verbindlichen europäischen Subventionskodex speziell für die Stahlindustrie einzuschätzen. Gerade aus deutscher Sicht war eine solche Regulierung des Standortwettbewerbs einerseits naheliegend, weil man hier, anders als in einigen anderen Ländern, auf eine Bereinigung der Branchenstruktur aus unternehmerischer Initiative und nicht durch einen staatlichen Plan oder gar durch die Kommission

¹⁸⁴ Ullmann, Abgleiten, S. 335.

¹⁸⁵ Die Position der deutschen Stahlindustrie nach der Ministerratsentscheidung vom 24.6.1981 und den Kabinettsentscheidungen vom 30.7. und 5.8.1981, 18.8.1981, mit Anschreiben Spethmann an Lambsdorff, 20.8.1981, BAK, B 102/235958.

¹⁸⁶ Geschäftsbericht des Vorstands 1980 bis 1982, S. 80 ff.

¹⁸⁷ Fernschreiben Breuel an Lambsdorff, 11.8.1981, BAK, B 102/235958.

orientierte. Vor allem Großbritannien und Italien widersetzten sich aber zunächst einem solchen Kodex und lehnten die Einbeziehung staats-eigener Unternehmen ab, was die Idee ad absurdum geführt hätte.¹⁸⁸ Andererseits legalisierte ein schließlich ab Februar 1980 wirksamer Kodex die laut EGKS-Vertrag eigentlich untersagten, massiven Subventionen in anderen Ländern. Die Zustimmung der Bundesregierung zu einer Neufassung im Juni 1981 war daher gleichbedeutend mit dem Einstieg in die Subventionierung der nationalen Industrie, begründete aber zugleich die zeitliche Begrenzung. Der im August 1981 von der Kommission verabschiedete »Subventionskodex Stahl« schrieb neben den Vergabemodalitäten der verschiedenen Beihilfeformen und ihrer Bindung an die Vorlage von Umstrukturierungsprogrammen der profitierenden Unternehmen nicht zuletzt fest, dass die Zahlung von Beihilfen nur bis zum 31.12.1985 zulässig sei.¹⁸⁹ Schon deutlich vor ihrem geplanten Auslaufen sollte sich erweisen, dass die von der Bundesregierung beschlossenen Subventionen nicht hinreichten, um eine neuerliche Krisenverschärfung einzuhegen. In der Verbindung von Subventionskodex und nationalen Subventionen war nichtsdestoweniger ein gewisser Zwischenstand in den Versuchen zur politischen Bereinigung der Stahlkrise erreicht; auf den tatsächlichen Verlauf der Restrukturierung und die zweite Krisenphase ist im nächsten Kapitel zurückzukommen.

Europäische Industriepolitik ohne Brüssel: Die Fortschreibung des Airbus-Projekts

Dass es in der Stahlindustrie überhaupt zu den massiven Eingriffen der Europäischen Kommission kam, ermöglichten nicht allein die rechtlichen Sonderbedingungen in der Montanindustrie. Notwendig waren außerdem ein Interesse der betroffenen Mitgliedsländer an einer vermittelnden Rolle Brüssels und die Einsicht, dass der Niedergang einer absteigenden Branche allein mittels Subventionen nicht aufzuhalten, sondern nur zu verzögern war. Die Relevanz nationaler Souveränitätsansprüche und der erwarteten Zukunftsfähigkeit einer Branche zeigt hingegen besonders deutlich das Airbus-Projekt.

Auch hier machte sich das industrielpolitische Interesse der Kommission in den 1970er Jahren bemerkbar. Ihre Aktivitäten beschränkten

¹⁸⁸ Von Würzen an Minister, 14.7.1978, BAK, B 102/202884.

¹⁸⁹ Uebbing, Stahl, S. 418; Jákli, Marshallplan, S. 274f. Der Kodex findet sich im Anhang des Zehnten Subventionsberichts, 12.9.1985, BT-Drs. 10/3821, S. 313-317.

sich zunächst auf die Harmonisierung von staatlicher Beschaffung und technischer Regulierung. Als hingegen der für Industriepolitik zuständige Kommissar Altiero Spinelli 1975 einen »Schuman-Plan für die Luftfahrt«, also die Institutionalisierung einer gemeinsamen Branchenpolitik mit einer relativ starken Stellung der Kommission vorschlug, lehnten die deutsche und die französische Seite dies klar zugunsten einer direkten Koordination der nationalen Luftfahrt politiken und der nationalen Hersteller ab. Ökonomische Vorteile waren in einer stärkeren Einschaltung der Kommission nicht zu erkennen, stattdessen drohten strikte Regularien die Handlungsspielräume (einschließlich Ausstiegsoptionen) einzuengen. Zudem hielt die intergouvernementale im Gegensatz zur supranationalen Lösung allen Ländern die Option einer Kooperation mit amerikanischen Herstellern offen, die bei verschiedenen anderen Projekten geprüft wurde.¹⁹⁰

Auch dürfte die Sorge eine Rolle gespielt haben, die Kontrolle über die nationalen Subventionen an Brüssel zu verlieren. Das betraf in diesem Fall weniger die Beihilfekontrolle, die aufgrund einer Ausnahmeklausel im EWG-Vertrag manche Förderungen durchaus zulassen konnte. So akzeptierte die Kommission 1974 britische Regierungshilfen für ein kleineres Zivilflugzeug, die HS 146, weil sich dadurch der Markt für europäische Flugzeuge in dieser Größenklasse erweiterte. Schon 1975 aber wurden Überlegungen angestellt, wie die finanzielle Unterstützung der beteiligten Regierungen ganz oder teilweise auf die Kommission übergehen könnte.¹⁹¹ Hinzu kamen in unterschiedlichem Maße machtpolitische Erwägungen: In Frankreich, wo die staatliche Einflussnahme auf die Hersteller besonders groß war, galt die Luft- und Raumfahrt, wie ein Bericht an das Parlament 1977 festhielt, als »Testfall« für die technologische und politische Stärke von Staaten.¹⁹²

In der Bundesrepublik spielten solche Erwägungen bestenfalls eine nachrangige Rolle, soweit die wirtschaftspolitischen Quellen erkennen lassen. Mit der im April 1972 gefallenen Entscheidung, trotz der drastisch

190 Burigana, République fédérale, S. 185-194; ders., France, S. 279-288; vgl. auch Warlouzet, Europe, S. 122; Rosenthal, Luft- und Raumfahrtindustrie (1996), S. 402-405.

191 Draft communication from Mr. Broschette to the Commission. Aircraft Industry – United Kingdom, o. D. (1974), HAEK, BDT 136/1987/629/1; DG III/D/3, Le financement de l'activité aéronautique, 8.12.1975, HAEK, BDT 73/1989/686. Während sich dieses Papier auf FuE beschränkte, wurde später auch über Unterstützung seitens der Kommission in der Absatzfinanzierung nachgedacht: Nobbs (DG III/B/3), Note on a visit to Deutsche Airbus, 18.10.1978, HAEK, BDT 73/1989/691.

192 Hayward, Collaboration, S. 38 (»a test of strength between states«).

gewachsenen Kosten nicht aus dem Airbus-Projekt auszusteigen, sondern den A 300 B zur Marktreife zu bringen, zeichnete sich zugleich ab, dass es nach den im März 1973 auf die Entwicklung von Sonderversionen ausgedehnten FuE-Zuschüssen weiterer Anschlusssubventionen durch Kreditbürgschaften für die Fertigung sowie Zinssubventionen für die Gewährung von Zahlungszielen beim Absatz bedurfte. Der anhaltende Subventionsbedarf wurde im BMWi jedoch gerade zum Anlass genommen, verstärkt über eine engere und zugleich effizientere Institutionalisierung der Kooperation nachzudenken: Es komme »jetzt darauf an, in Europa über das Stadium einer ad-hoc-Kooperation mit großen Gemeinschaftsvorhaben« wie dem Airbus und dem Kampfflugzeug MRCA (dem späteren Tornado) »hinaus zu einheitlicher industrie-politischer Zielsetzung und integrierten Industriestrukturen zu gelangen«, notierte ein Beamter der Abteilung IV. Das schloss durchaus an die ebenfalls im April 1972 beschlossene Linie der Bundesregierung an, die Bildung transnationaler Großunternehmen der Luft- und Raumfahrtindustrie voranzutreiben.¹⁹³

Tatsächlich sollte es aber noch sehr lange dauern, bis aus dem Verkaufskonsortium Airbus Industrie ein transnationales Unternehmen wurde. Bis auf Weiteres blieb es bei einer Einrichtung, die, zugespitzt gesagt, auf dem originellen Geschäftsmodell beruhte, nationale Kosten von internationalen Erlösen zu trennen. Der Aufsichtsrat der GIE Airbus Industrie setzte sich aus Vertretern der Anteilseigner zusammen (der Vorsitzende Strauß übte dieses Amt als Vertreter der Deutschen Airbus aus), die Produktionsunternehmen kontrollierten also selbst den einzigen Abnehmer ihrer Lieferanteile. Daneben bestanden mit einem Gemeinsamen Regierungsausschuss, einem Exekutivausschuss und einem »Ausführenden Organ« weitere Gremien, die die beteiligten Regierungen mit internen Informationen versorgen und für die Einhaltung politischer Zielvorgaben sorgen sollten. Der Öffentlichkeit musste jedoch trotz der hohen Subventionierung keine Rechenschaft in Form von Geschäftsberichten abgelegt werden. Das primäre Interesse der GIE richtete sich auf den Absatz möglichst hoher Stückzahlen, nicht auf Gewinne oder Kosteneffizienz. Für die Hersteller gab es dazu angesichts der Staatsgarantien

193 IV B 3, Betr.: Haushaltsdebatte (Einzelplan 09), 28.3.1973, BAK, B 102/134083. Die Forderung nach transnationalen Unternehmen findet sich bereits in den Schlussfolgerungen eines Zwischenberichts des Kabinettsausschusses für Fragen der LRI vom 16.12.1971, zitiert in: Chronologie der Grundsatzaussagen der Bundesregierung zur LRI-Strukturpolitik, o. D. (1975), BAK, B 102/230363. Zur Entscheidung über den A 300 B vgl. Raabe, Ambitionen, S. 67 ff.

ebenfalls wenig Anreiz, zumal die Verkaufserlöse nach dem Anteil an den Produktionskosten aufgeteilt wurden.¹⁹⁴

Für die nationalen Industriepolitiken legte diese Struktur eine doppelte Strategie nahe: Zum einen ging es darum, den nationalen Herstellern möglichst große Anteile am Entwicklungs- und Produktionsgeschäft zu verschaffen, denn die konkrete Arbeitsteilung war das Resultat politischer Verhandlungen. Die Cockpits der verschiedenen Airbus-Modelle und die Endmontage, also besonders technologie- und wertschöpfungsintensive Anteile, galten trotz wiederholten deutschen Drängens auf »Gleichberechtigung« bis weit in die 1980er Jahre als französische Domäne; Aérospatiale beanspruchte die sogenannte »Systemführerschaft« für die allgemeine Entwicklung der Baureihen. Für die Endmontage in Toulouse sprachen nicht zuletzt ökonomische Argumente, ähnlich wie für die Fertigung der Tragflächen in Großbritannien.¹⁹⁵

Zugleich ging es für die Bundesregierung darum, die Kosten der nach der Konzentrationswelle der späten 1960er Jahre verbliebenen deutschen Hersteller MBB und VFW-Fokker in den Griff zu bekommen. Bis zur Verkehrszulassung im März 1974 waren lediglich vier Prototypen des A 300 B im Einsatz. Die bis dahin aufgelaufenen Entwicklungskosten beliefen sich auf 1,8 Mrd. DM, von denen 830 Mio. DM auf die Bundesrepublik entfielen, und die kurzfristigen Perspektiven für den Absatz der in der Fertigung befindlichen Exemplare waren angesichts der internationalen Rezession denkbar schlecht. Da dies die Rentabilität des Modells auch längerfristig weiter verschlechterte und die Konkurrenzfähigkeit außerdem durch die Aufwertung der D-Mark gegenüber dem US-Dollar beeinträchtigt wurde, war mit weiter steigenden Vermarktungskosten und Bürgschaftsrisiken zu rechnen. Der höhere Bürgschaftsrahmen wurde bewilligt, zugleich jedoch eine bessere Koordinierung der vier beteiligten Ressorts gegenüber der Industrie auf den Weg gebracht, indem im Dezember 1974 der Staatssekretär im BMWi Martin Grüner (FDP) als »Koordinator für die deutsche Luft- und Raumfahrt« eingesetzt wurde. Die Kompetenzen dieser Instanz blieben allerdings diffus.¹⁹⁶

Wenige Tage später wurde außerdem erstmals eine Fortschreibung des »Basisprogramms für die deutsche Luft- und Raumfahrtindustrie«

194 Vgl. Aris, Sun, S. 57–59; Hayward, Collaboration, S. 65–81; danach Ahrens, Importance, S. 71 f. Die deutschen Gremienbezeichnungen folgen der Korrespondenz u.a. in B 126/53342, insb. der »Note über die Organisation beim Airbus« des französischen Transportministeriums, II.3.1970.

195 Kirchner, Geschichte, S. 238 ff.; Hayward, Collaboration, S. 73 f.; Aris, Sun, S. 122 f.

196 Raabe, Ambitionen, S. 93–99.

für die Jahre 1974 bis 1978 vorgelegt. Nachdem solche Fortschreibungen ursprünglich jährlich erfolgen sollten, markierte auch dieses Papier den Versuch, zu längerfristiger Programmatik und Koordinierung im militärischen wie zivilen Bereich überzugehen. Dies schien umso dringlicher, als die einzelnen Projekte im Vergleich zu den 1960er Jahren erkennbar »komplexer, teurer und zeitaufwendiger« geworden waren. Erneut wurden die europäische Dimension und weiterer Konzentrationsbedarf betont, eine »gemeinsame europäische Luftfahrtindustriepolitik« jedoch als »einstweilen schwer realisierbar« eingeschätzt. Erneut wurde auch offen eingestandenen, dass der Airbus A 300 bislang nicht konkurrenzfähig war und weiterer Subventionen bedurfte.

Von den Ausgaben des Bundes für die militärische Beschaffung profitierte die Branche allerdings noch in ganz anderen Größenordnungen, auch wenn es sich hier natürlich nicht um Subventionen handelte. 1973 beispielsweise zahlte der Bund für militärische Aufträge fast 2,8 Mrd. DM, für »Weltraumvorhaben« wie das Space-Lab oder die Trägerrakete Ariane zudem 330 Mio. DM. Die Entwicklungszuschüsse für den A 300, die VFW 614, den Hubschrauber Bo 105 und zwei Kleinflugzeuge beliefen sich in diesem Jahr auf zusammen 214,5 Mio. DM (davon allein 183,3 Mio. DM für den Airbus), und diese Gelder mussten im Fall kommerziellen Erfolgs anteilig zurückgezahlt werden. Für die folgenden Jahre waren ähnliche Größenordnungen absehbar, für den Zivilflugzeugbereich allerdings eine Zunahme auf 350 Mio. DM bis 1978, die aus den vorgesehenen Vermarktungshilfen resultierte. Am stärksten sollten die vergleichsweise geringen Bundesmittel für die Luftfahrtforschung wachsen, nämlich von 5 auf 21 Mio. DM. Auch in diesem Bereich war also eine strukturpolitische Aufwertung der Forschungspolitik zu beobachten, deren quantitative Bedeutung aber nicht überschätzt werden darf.¹⁹⁷

Zur Besänftigung kritischer Beobachter reichten diese Ansätze einer systematischeren Industriepolitik nicht aus. Für Volker Hauff und Fritz Scharpf war die Luft- und Raumfahrtindustrie ein schlagendes Beispiel für die »bisherige Unfähigkeit zur Schaffung eines strukturpolitischen Gesamtkonzepts«, gekennzeichnet durch unkoordinierte Förderung, unzureichende Unternehmenskonzentration, die Fehleinschätzung von

¹⁹⁷ Basisprogramm für die deutsche Luft- und Raumfahrtindustrie 1974 bis 1978 (Fortschreibung), 13.12.1974, BT-Drs. 7/2986, Zitate und Daten S. 3f., 6f. Auf institutioneller Ebene gelten ohnehin die 1960er Jahre als Umbruchphase der Luft- und Raumfahrtforschung, während in den 1970er Jahren ein vorsichtiger Rückzug aus staatlichen Planungsansprüchen zu beobachten war; Trischler, Planungseuphorie; ders., Suche; zur Raumfahrtpolitik Reinke, Geschichte, S. 132–184.

Marktchancen und daraus resultierende übermäßige Subventionen. Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel stellte 1977, gestützt auf eine umfassende Fallstudie, insbesondere der Forschungs- und Technologie-, aber auch allgemein der Strukturpolitik auf diesem Feld ebenfalls ein vernichtendes Zeugnis aus: Die Entwicklungs- und Produktionskapazitäten seien gemessen an den Absatzaussichten zu groß, im Vergleich zum gesamten Weltmarktbedarf aber viel zu klein. Von fehlender Koordinierung der öffentlichen und privaten Forschung sowie einer »mangelhaft abgestimmten Förderpolitik« zwischen den vier beteiligten Bundesressorts war die Rede, und weder die bescheidenen zivilen Umsätze noch die »wissenschaftlich-technischen Nebenprodukte« würden die hohen Aufwendungen des Bundes bislang rechtfertigen. Gleichzeitig fehlten für den wirtschaftlichen Erfolg der Neuentwicklungen »breite Typenfamilien, günstige Beschaffungskonditionen und wirtschaftlich gesunde Unternehmen«, sodass der Staat nach der Entwicklung nun auch die Vermarktung fördern müsse.¹⁹⁸

Grüner mühte sich durchaus, die »ausgeprägte Subventionsmentalität« der Branche aufzubrechen, die in seinen Augen die Gewinnorientierung regelrecht ausgeschaltet hatte.¹⁹⁹ Da ein Abbruch des Airbus-Projekts nicht zur Debatte stand (und wegen weiterlaufender Vermarktungshilfen sowie der bestehenden Bürgschaften bis 1985 ohnehin keine nennenswerten Einsparungen, wohl aber massive Arbeitsplatzverluste zur Folge gehabt hätte), richtete sich das Hauptaugenmerk dabei auf eine weitere Umstrukturierung der Branche. Den Kern der industrielpolitischen Überlegungen bildete eine Annäherung von MBB und VFW-Fokker, die letztlich auf die Bildung eines Monopolkonzerns für größere Flugzeuge (neben Dornier mit einer Ausrichtung auf kleinere Maschinen) hinauslief. Eine »nationale Einheitsgesellschaft« versprach nicht nur Rationalisierungsoptionen, sondern auch die »Partnerfähigkeit« bei Kooperationen mit Frankreich und Großbritannien, wo solche finalen Konzentrationsschritte bereits stattgefunden hatten. Seit 1975 wurden dafür verschiedene Optionen diskutiert, wobei zu einer schnellen Fusion nur MBB bereit war, während sie für die niederländischen VFW-Fokker-Gesellschafter und die niederländische Regierung nur um den Preis einer Entflechtung des transnationalen Unternehmens denkbar war.²⁰⁰

198 Hauff/Scharpf, Modernisierung, S. 77 ff.; Kommission (Hg.), Wandel, S. 253 ff.

199 Vermerk Groß, 31.3.1978, BAK, B 102/238560. Die hier erörterte alternative Finanzierung über Abschreibungsgesellschaften galt als noch teurer denn direkte Subventionen; ebd.

200 AG-Koordinator für Luft- u. Raumfahrt, Aufzeichnung zu Problemen der LRI-Unternehmensstruktur, 30.10.1975, BAK, B 102/230364 (Zitate); AG-Koordinator

Zudem standen angesichts der Absatzperspektiven im zivilen und militärischen Bereich Straffungen der Produktion und der Entwicklungskapazitäten an, über die Grüne und Vertreter der anderen relevanten Ressorts mit Unternehmensleitungen, Gewerkschaften und den betroffenen Landesregierungen diskutierten. Schwierig erwiesen sich solche Gespräche vor allem hinsichtlich der Kapazitäten in Hamburg und Bremen, wo man wegen der Anhäufung von Krisenbranchen besonders unter Strukturproblemen ächzte. Grüners Analysen betonten nichtsdestoweniger die engeren Haushaltsspielräume, aus denen sich für die Unternehmen der Zwang zu eigenverantwortlich durchzuführenden, weiteren Rationalisierungs- und Konzentrationsmaßnahmen sowie zur stärkeren Öffnung für grenzüberschreitende Kooperationen ergebe.²⁰¹

In der Frage der unternehmerischen Autonomie lag, wenig überraschend, der wesentliche Gegensatz zu den beschäftigungspolitisch motivierten Vorstellungen der IG Metall. Von hier erklangen nicht nur Rufe nach einer betriebsstättenübergreifenden Produktions- und Kapazitätsplanung, die auf eine stärkere Ausrichtung der Beschaffungspolitik des Bundes an regionalpolitischen Aspekten hinausliefen, um insbesondere die norddeutschen Standorte, aber auch das VFW-Werk im ebenfalls strukturschwachen pfälzischen Speyer zu sichern. Um trotz der eingestandenen Notwendigkeit eines Abbaus von Überkapazitäten auf »Gewaltkuren zu Ungunsten der Arbeitnehmer« verzichten zu können, wurde überdies nachdrücklich die aktiver Einstaltung der Bundesregierung in die Organisation von Unternehmenskooperationen gefordert. Zu den geeigneten Mitteln gehörten für die Gewerkschaft auch Kapitalbeteiligungen des Bundes an den existierenden, teils in Landesbesitz befindlichen, oder an neu entstehenden Unternehmen.²⁰²

Das Kabinett entschied bereits im Januar 1976 in Auswertung eines ersten Berichts des Koordinators über die Branchensituation eindeutig

für Luft- u. Raumfahrt, Leitfaden für Kabinettberatung über LRI-Strukturbereicht (Entwurf), 19.12.1975, ebd.

201 Koordinator für die deutsche Luft- und Raumfahrt, Zweiter Bericht zur deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie, 8.3.1977, BAK, B 102/230367.

202 O.V., Forderungen der Industriegewerkschaft Metall zur Sicherung und Verbesserung der Leistungsfähigkeit der deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie in mittelfristiger Sicht, 4.4.1977, AdsD, 5/IGMA/090336; Tagung des Arbeitskreises »Luft- und Raumfahrtindustrie« beim Vorstand der IG Metall am 18.2.1976, 25.2.1976, AdsD, 5/IGMA/090046 (Zitat); Klaus Mehrens, Forderungen der Industriegewerkschaft Metall zur Sicherung und Verbesserung der Leistungsfähigkeit der deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie in mittelfristiger Sicht, 18.2.1977, ebd.; Loderer an Schmidt, 4.2.1976, AdsD, 1/HSAA/007365; Rosenthal, Luft- und Raumfahrtindustrie (1996), S. 160f.

gegen diese Option, und Grüner erteilte Kapitalbeteiligungen des Bundes auch weiterhin eine dezidierte Absage.²⁰³ Einen wesentlichen Anstoß erhielt die Fusion von MBB und VFW stattdessen durch den Ausstieg aus der Subventionierung der VFW 614. Auch für dieses Flugzeug waren Zu- schüsse und Bürgschaften mehrfach erhöht worden, die Marktaussichten hatten sich jedoch im Gegensatz zum Airbus nicht verbessert. Ende 1976 machte Grüner der Unternehmensleitung deutlich, dass der Bund nicht weiter ins Risiko gehen werde. Da sich die Absatzperspektiven kurzfristig nicht besserten, beschloss die Führung von VFW-Fokker im Oktober 1977 den Ausstieg zum Jahresende. Die Gewährung weiterer Hilfen an das Unternehmen, um den Konkurs und damit den Verlust von 3.000 bis 4.000 Arbeitsplätzen abzuwenden, knüpfte die Bundesregierung nun an die Fusion mit MBB und die Bereinigung von Überkapazitäten. Zugleich wurde diese ordnungspolitisch kaum zu rechtfertigende Rettungsaktion für ein einzelnes Unternehmen mit den »besonderen Bedingungen der Luft- und Raumfahrtindustrie« begründet, die an »frühere Grundsatzentscheidungen der Bundesregierung« anschließe und insofern keinen Präzedenzfall für andere Unternehmenskrisen darstelle. Das bezog sich nicht zuletzt darauf, dass Beginn und Fortsetzung des Projekts VFW 614, bis hin zur Rücksichtnahme auf Landtagswahlen, wesentlich politisch motiviert gewesen waren. Bremen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz als Länder mit VFW-Standorten wurden folgerichtig über eine Bürgschaftsbeteiligung ins Boot geholt.²⁰⁴

Es bedurfte dennoch einigen Verhandlungsaufwands, die Vorteile einer Fusion auch den beteiligten Unternehmen nahezubringen. VFW-Fokker ließ sich mit dem Konkurs drohen, der auch den niederländischen Teil betroffen hätte. Gegenüber der Führung von MBB, die angesichts unklarer wirtschaftlicher Risiken und möglicher landespolitischer Einflussnahmen zögerte, konnten neben den Airbus-Subventionen die Aufträge des Verteidigungsministeriums als Druckmittel aufgefahren werden. Formal gab es zwar weiterhin »kein Junktim« zwischen der Fusion und weiteren Airbus-Subventionen. Die Sprachregelung des BMWi lautete stattdessen, der Bund werde »seine künftige Förderungspolitik an der Bereitschaft der betroffenen Industrie messen, alle Rationalisie-

²⁰³ Loderer an Schmidt, 4.2.1976, AdsD, 1/HSAA/007365; Rede des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister für Wirtschaft, Martin Grüner, MdB (F. D. P.) auf der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Luft- und Raumfahrt e. V. am 13. September 1977, BAK, B 102/230368.

²⁰⁴ Raabe, Ambitionen, S. 121-132; Kirchner, Geschichte, S. 289; Hasselberg (Koor LR), Sprechzettel für Kabinettberatung am 21.12.1977, 20.12.1977, BAK, B 102/230368 (Zitate).

DIE KRISE ALS CHANCE?

rungsreserven – einschließlich derer, die durch die Zusammenführung frei werden – auszuschöpfen«. Dabei handelte es sich aber um einen Wink mit dem Zaunpfahl, denn die unmittelbare Förderpolitik im Zivilbereich beschränkte sich mittlerweile praktisch auf das Airbusprojekt.²⁰⁵

Zusätzlicher Druck wurde durch die Beauftragung der Unternehmensberatung McKinsey mit einer Studie zu den wirtschaftlichen Effekten einer Fusion aufgebaut, die vor allem die potenzielle Entlastung des Bundes von der Alimentierung beider Unternehmen durch Effizienzgewinne und Kapazitätsabbau herausarbeitete. Am Ende siegte der »finanzielle Hebel« der Subventionierung: Im Juli 1980 hielt Kanzler Schmidt fest, VFW werde trotz akuter Liquiditätsprobleme keinerlei weitere Hilfen oder Bürgschaften zur Vorfinanzierung der Airbus-Produktion mehr zur Verfügung gestellt. MBB wurde ebenfalls die Blockade von Subventionstranchen angedroht, solange keine verbindlichen Fusionsbeschlüsse vorlagen. Eine solche Vereinbarung wurde schließlich im Dezember 1980 vorgelegt.²⁰⁶

Der strukturpolitische Gestaltungsanspruch der Bundesregierung war damit durchgesetzt, wobei im Hintergrund ein wichtiger externer Experte eine Rolle gespielt hatte: Alfred Herrhausen aus dem Vorstand der Deutschen Bank hatte laut Grüner zunächst zugesagt, »die Aufgabe eines Beraters des Koordinators zu übernehmen«. Der Bankier hatte schon früher zu Helmut Schmidts Beraterkreis gehört; er legte dem Kanzler im Sommer 1977 ein Konzept für die Restrukturierung der Branche vor und bewegte anschließend in zähen Verhandlungen die Fokker-Führung dazu, sich aus dem deutsch-niederländischen Gemeinschaftsunternehmen zurückzuziehen.²⁰⁷

Ähnlich wie in der Stahlkrise spielten in der Luftfahrtindustrie außerdem die Bundesländer eine gewisse Rolle, hier sogar als Miteigentümer. Zwar bestand schon zu dieser Zeit Konsens, die Kapitalbeteiligung der Privatwirtschaft zumindest zu vergrößern und den Anteilsbesitz der Länder entsprechend zu verringern. Bis zur Übernahme durch Daimler-Benz in den späten 1980er Jahren befand sich der neue MBB-Konzern jedoch aufgrund seiner komplizierten Entstehungsgeschichte insgesamt mehrheitlich in staatlichem Besitz, wobei die drei beteiligten Bundesländer

²⁰⁵ Hasselberg (Koor LR), Sprechzettel für Kabinettberatung am 21.12.1977, 20.12.1977, BAK, B 102/230368; Ockenfels (Koor LR), Stand der Fusionsverhandlungen MBB/VFW, 24.9.1979, BAK, B 102/230373 (Zitate).

²⁰⁶ Schulmann (Abteilungsleiter 4 BK), Vermerk über das Gespräch des Herrn Bundeskanzlers über die Zusammenführung von VFW und MBB, 2.7.1980, BAK, B 102/230376 (Zitat); Hasselberg, Argumentationskatalog, 19.5.1980, BAK, B 102/230375; Raabe, Ambitionen, S. 140–145.

²⁰⁷ Sattler, Herrhausen, S. 500; Grüner an Minister, 30.3.1977, BAK, B 102/230367 (Zitat).

jeweils eigene Standortinteressen verfolgten: Der Freistaat Bayern hielt vor der Privatisierung 24 Prozent, Hamburg 18 Prozent und das besonders krisengeplagte Bremen, wo man sich aus Sorge um den Verlust der VFW-Arbeitsplätze lange gegen die Fusion gesperrt hatte, immerhin 10 Prozent des Stammkapitals.²⁰⁸

MBB wurde durch die Übernahme von VFW zugleich Alleineigentümer der Deutsche Airbus GmbH. Für das Airbus-Projekt bedeutete das Ende der deutsch-niederländischen Kooperation den Wegfall einer Subventionskonkurrenz, wobei die Markterwartungen für das größere, vor allem deutsch-französische Vorhaben ohnehin deutlich besser waren. Im März 1977 stockte das Bundeskabinett erneut die Vermarktungshilfen auf, obwohl die Bestellungen mittlerweile, nach ersten Erfolgsmeldungen 1975, auf einen Tiefpunkt gesunken waren. Angesichts eines für das Folgejahr prognostizierten Nachfrageanstiegs schien die mittelfristige Perspektive das Engagement wert, denn der A 300 galt gegenüber der amerikanischen Konkurrenz als technisch fortgeschritten und wegen des geringeren Verbrauchs zugleich als wirtschaftlicher und umweltfreundlicher.²⁰⁹ Die Erwartungen begannen sich bald zu erfüllen. Der für den internationalen Absatz als entscheidend geltende Einstieg in den US-amerikanischen Markt gelang 1978 mit einer ersten Bestellung von Eastern Airlines, wobei der Fluggesellschaft extrem günstige Konditionen eingeräumt wurden. Zunehmende Verkaufserfolge waren einer rasch zunehmenden Nachfrage nach Flügen zu verdanken, die den A 300 B nun auch nicht mehr als überdimensioniert erscheinen ließ. Nur wenige Jahre nach dem Absatztief rückte Airbus Industrie zum Hauptkonkurrenten von Boeing auf.²¹⁰

Etwa zur selben Zeit fiel die deutsch-französische Entscheidung für die Entwicklung eines neuen, etwas kleineren Modells, des späteren A 310. Die Erweiterung der Produktpalette signalisierte den Willen, den Konkurrenzkampf mit den amerikanischen Herstellern auf weitere Marktsegmente auszuweiten, und damit zugleich das Ziel, das Airbus-Projekt auf Dauer zu stellen. Die Entscheidung der britischen Regierung, einen Teil der Entwicklungskosten zu garantieren, ermöglichte den Bei-

208 Ockenfels (Koor LR), Stand der Fusionsverhandlungen MBB/VFW, 24.9.1979, BAK, B 102/230373; Daten nach: Monopolkommission, Zusammenschlußvorhaben, S. 14.

209 IV A 5, Airbus (Beschlussvorlage), 14.3.1977, BAK, B 102/230367; Zusammenfassung, 1.4.1977, ebd.

210 Hayward, Collaboration, S. 171; Aris, Sun, S. 98-103; Andres, Luft- und Raumfahrtindustrie, S. 398; Airbus: Plötzlich auf Weltniveau, in: Der Spiegel, 25.6.1979, S. 84-90.

tritt des 1977 aus der Fusion von Hawker Siddeley und British Aircraft entstandenen Staatskonzerns British Aerospace zu Airbus Industrie und stärkte die internationale Reputation des Konsortiums. Die Entscheidung für Fortsetzung und Ausbau des Projekts war trotz der absehbaren Kosten auch kurzfristig insofern rational, als die britische und französische Industrie ebenfalls mit ungenügender Auslastung ihrer Kapazitäten zu kämpfen hatten.²¹¹

Der Subventionsbedarf setzte sich mit dem neuen Modell allerdings fort. Im BMF wurde 1979 gewarnt, dass nach den bisherigen, teils nach Flugzeugverkäufen rückzahlbaren Zuschüssen von etwa 1,6 Mrd. DM eine nochmalige Aufstockung nötig sein werde. Die Deutsche Airbus hatte bereits überschlagen, dass sich der Gesamtbedarf bis 1991 auf fast 9 Mrd. DM an Zuschüssen zuzüglich 6 Mrd. DM an Bürgschaften belaufen könnte; erst ab 1995 werde voraussichtlich keine Unterstützung mehr benötigt.²¹² Derart langfristige Prognosen waren schon angesichts der unabsehbaren Wechselkursentwicklung, aber auch der Absatzperspektiven natürlich höchst ungenau, doch die Debatte um Subventionsabbau in der Luftfahrtindustrie machten sie umso dringlicher. Dabei gab es durchaus industriefreundlichere Positionen als diejenige Grüners. Der Airbus-Aufsichtsratsvorsitzende Strauß plädierte sogar ausdrücklich dafür, dass die Airbus-Entwicklungsosten nicht zurückgezahlt werden müssten – eine angesichts der allgemein und auch von ihm persönlich ständig gegeißelten »Subventionsmentalität« absurde Vorstellung, wie ein Beamter im BMF genüsslich notierte: »Eine derartige Aussage legt nämlich den Unternehmen den Entschluss nahe, je größer das Gesamtvolume der empfangenen Subvention ist, umso leichter sei es, eine Stundung bzw. einen Erlass bei bestehenden Rückzahlungsverpflichtungen zu erreichen und deshalb müsse man möglichst umfangreiche Subventionen vom Staat fordern.«²¹³

Im BMWi sah man das ähnlich. Neben der Einholung des McKinsey-Gutachtens zur MBB-VFW-Fusion drang Grüner auch bei Airbus Industrie zwecks Kostendämpfung auf organisatorische Verbesserungen. An der ministeriumsinternen Bewertung der Vorschläge wurden allerdings schnell Ambivalenzen deutlich, die mit der einfachen Forderung nach

²¹¹ Kirchner, Geschichte, S. 290; Hayward, Collaboration, S. 55-58; zum britischen Wiedereinstieg ders., Government, S. 180-186; Koordinator für die deutsche Luft- und Raumfahrt, Zweiter Bericht zur deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie, 8.3.1977, S. 15 f., BAK, B 102/230367.

²¹² Wenzel (I B 1) an Minister, 9.8.1979, BAK, B 126/67515.

²¹³ Referat IA1 an Abteilungsleiter, Betr.: Aussagen von Min. Präz. Strauß zur Subventionspolitik, 16.8.1979, BAK, B 126/67515.

Kostenoptimierung nicht aus der Welt zu schaffen waren: Die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen an Airbus Industrie verringerte zugleich den politischen Einfluss der Bundesregierung, die Offenlegung von nationalen Kostenstrukturen konnte den Verlust von Arbeitsanteilen und die Zuteilung geringerer Erlösanteile zur Folge haben, und der grundsätzlich erwünschte Ausbau von Marktanteilen verursachte jedenfalls kurzfristig zusätzliche Kosten.²¹⁴

Nichtsdestoweniger drang Grüner darauf, die »fehlende Verzahnung zwischen Vertrieb und Produktion bzw. zwischen Erlös- und Kostenseite« als »Hauptmangel des AI-Systems« zu korrigieren. Er bot sogar den Verzicht auf politische Eingriffsrechte an, »um endlich eine Identität zwischen Verkaufserfolg und Gewinn zu erreichen«.²¹⁵ Das schien umso dringlicher, als die französischen Partner bereits Ideen für eine neuerliche Erweiterung der Modellpalette ventilerten. Für die deutsch-französischen Konsultationen galt daher seitens des BMWi die Leitlinie, »dass neue Programme von Airbus Industrie ausschließlich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten entschieden werden müssen und staatliche Unterstützung in bisherigem Umfang nicht in Betracht kommt«.²¹⁶

Mit ähnlichem Nachdruck wurden die Deutsche Airbus und ihre Gesellschafter zu kostensenkenden Maßnahmen aufgefordert. Ob sich aus solchen Appellen grundsätzliche Verbesserungen im Sinne einer stärkeren kommerziellen Orientierung des Airbus-Projekts und seiner Teilhaber ergeben würde, war zumindest kurzfristig eher fragwürdig, denn der neue MBB-VFW-Konzern war weiterhin »mit seinem gesamten Inlandsumsatz praktisch vollständig vom Bund abhängig«. Die Exporte, die rund die Hälfte des Gesamtumsatzes ausmachten, hingen ebenfalls hochgradig von Beschaffungen der Bundeswehr ab, weil sie ganz überwiegend in europäischen Kooperationsprojekten erwirtschaftet wurden. Es blieb abzuwarten, ob sich im Gefolge einer mittlerweile in Auftrag gegebenen weiteren McKinsey-Studie die finanzielle Selbstbeteiligung an staatlich geförderten Projekten tatsächlich signifikant vergrößern würde.²¹⁷

²¹⁴ Scheuermann (IV A 5) an Grüner, 1.8.1980, BAK, B 102/233132. Vgl. auch die Stellungnahme der Deutsche Airbus GmbH, 7.1.1981, ebd.

²¹⁵ Vermerk Birke (IV A 5), 21.1.1981, BAK, B 102/233132.

²¹⁶ BMWi (Birke, IV A 5) an Auswärtiges Amt, Betr.: Deutsch-französische Konsultationen am 5./6. Februar in Paris, 23.1.1981, BAK, B 102/233132.

²¹⁷ Grüner an den Sprecher der Geschäftsführung der Deutschen Airbus Rolf Siebert, 10.2.1981, mit Kopien an die Vorsitzenden der Geschäftsführungen von MBB und VFW, BAK, B 102/233132; Vermerk Ockenfels (Koor LR), 21.1.1981, BAK, B 102/257852 (Zitat).

Zunächst einmal wurde jedenfalls die erlösabhängige Rückzahlungspflicht für Entwicklungskostenzuschüsse, die 1969 teilweise und 1971 vollständig die Subventionierung über Darlehen abgelöst hatten, 1982 für die nächsten zehn Jahre ausgesetzt. Immerhin markierte dieses Jahr aber erstmals einen Rückgang der Subventionen des Bundes an die zivile Luft- und Raumfahrtindustrie, die ausweislich der Subventionsberichte auf 403 Mio. DM sanken. Bis dahin waren sie seit dem Ausstieg aus der VFW 614 Jahr für Jahr von 117 Mio. DM (1977) auf 436 Mio. DM (1981) gestiegen; allein in diesen fünf Jahren waren nominal gut 1,5 Mrd. DM an die Branche geflossen.²¹⁸ Das waren erhebliche Summen, die sich allerdings beim Vergleich mit »alten« Transportindustrien und Verkehrsträgern relativieren: An den Schiffbau gingen im selben Zeitraum Subventionen von nominal 2,85 Mrd. DM, und die Ausgleichszahlungen des Bundes an die Bundesbahn, wo vor allem die Personalausgaben und die aufgrund zunehmenden Kreditbedarfs wachsenden Zinslasten in den 1970er Jahren als Kostentreiber wirkten, stiegen von 3,5 Mrd. DM (1970) auf 13,6 Mrd. DM (1982).²¹⁹

Scheitern und Reform eines Förderkonzepts: Von der »EDV-Industrie« zur Informationstechnik

In etwas bescheideneren Größenordnungen bewegte sich die Förderung der »EDV-Industrie«. Nach den 717 Mio. DM der Jahre 1971-1975 wurden im dritten und letzten, bis 1979 laufenden DV-Programm aus einem Gesamtvolumen von 1.355 Mio. DM weitere 534 Mio. DM für industrielle Forschung und Entwicklung ausgereicht; insgesamt flossen in diesen Förderbereich seit 1967 knapp 1,5 Mrd. DM.²²⁰ Das dritte DV-Programm markierte eine deutliche Verschiebung der Förderschwerpunkte. Während die FuE-Förderung bis dahin zum größten Teil den Großkonzernen AEG-Telefunken und Siemens zugutegekommen war, die an großen Rechnersystemen arbeiteten, rückten nun die kleineren Computer der sogenannten Mittleren Datentechnik (MDT) in den Vordergrund, die die Lücke zwischen teuren, nur für Großanwender rentablen Universal-

²¹⁸ Gutowski/Thiel/Weilepp, Analyse, S. 67f., 133.

²¹⁹ Schulz, Deutsche Bundesbahn, S. 359; Albert, Branche, S. 206. Bei den Geldern für den Schiffbau handelte es sich zum größeren Teil um zinsverbilligte Darlehen; vgl. dazu und zu den nur unvollständig vorliegenden Daten der zusätzlichen, jedoch wesentlich geringeren Aufwendungen der Küstenländer Gutowski/Thiel/Weilepp, Analyse, S. 39f.

²²⁰ Sommerlatte/Walsh, Entwicklung, S. 80.

rechenanlagen und konventionellen Büromaschinen besetzten. Durch diese Verlagerung kamen verstärkt kleinere Hersteller in den Genuss von Subventionen, bei denen es sich aber, so in den Fällen Nixdorf und Triumph-Adler, teils ebenfalls um exportstarke Großunternehmen handelte, die bereits erfolgreich am Markt agierten.

Die Schwerpunktverlagerung reagierte auf das industriepolitische Scheitern der ersten Programme. Diese hatten auf eine eigenständige deutsche Konkurrenz zum Marktführer IBM gesetzt, dem aber weit mehr Kapital, mehr Erfahrung und nicht zuletzt größere amerikanische Regierungsaufträge zur Verfügung standen. Allein die deutsche Tochtergesellschaft des amerikanischen Konzerns beschäftigte 1966 mehr Arbeitskräfte als die Computerbereiche von Siemens und AEG-Telefunken zusammen. Aus dem Rückblick erstaunt es daher kaum, dass die Versuche erfolglos blieben, aus eigener Kraft in der Spitzentechnik zu konkurrieren. Die AEG, die sich auf den relativ engen Sektor der Großrechner spezialisiert hatte, gab dieses Geschäftsfeld 1974 auf, während der Konzern immer tiefer in eine existentielle Finanzkrise schlitterte. Siemens erwirtschaftete mit etwas kleineren Anlagen ebenfalls keine Gewinne und verlegte sich 1978 auf den Vertrieb größerer japanischer Universalrechner.²²¹

Gescheitert waren damit auch Versuche, durch eine enge Kooperation der beiden Unternehmen zumindest für ein begrenztes Marktsegment die FuE-Kapazitäten zu bündeln. Für den besonders engen Markt der Großrechner, die vor allem wissenschaftlich genutzt wurden, versuchte das BMWi sogar längere Zeit eine »Datenverarbeitungsunion« oder »Großrechnerunion« der beiden Konzerne als Bedingung für eine höhere Subventionierung durchzusetzen. Das Projekt scheiterte 1971 an finanziellen Bedenken bei Siemens und anderweitigen Kooperationsverträgen der AEG.²²² Die Bundesregierung intervenierte 1974 außerdem, damit Siemens ein vor dem Untergang stehendes Joint Venture von AEG-Telefunken und Nixdorf, die Telefunken Computer GmbH, übernahm und als Computer Gesellschaft Konstanz weiterführte. Der Münchener Konzern stieg zwar ein, schloss aber umgehend die Konstanzer Großrech-

²²¹ Vgl. ausführlich Wieland, Technik, S. 159-197. Der Anteil von Siemens und AEG-Telefunken an der Industrieförderung sank von 67,6% im zweiten auf 46,7% im dritten DV-Programm; ebd., S. 159. Als problematisch erwies sich auch die Förderung der Softwareentwicklung, die zwar finanziell über die gesamte Breite der Programme einen erheblichen Anteil einnahm, konzeptionell aber nur eine Nebenrolle spielte; Leimbach, Softwarebranche, S. 183-187.

²²² Donth (BMBF III A 4) an Minister, 13.II.1969, BAK, B 196/56310; Donth, Niederschrift: Gespräch mit Vorstandsmitgliedern der Firmen Siemens und AEG-Telefunken über die Großrechnerunion am 2.4.1971, 5.4.1971, ebd.; Donth an Minister, 19.7.1971, ebd.; Wieland, Technik, S. 167 f.

nerentwicklung.²²³ Überdies zerbrach 1975 das von der Bundesregierung im Rahmen des zweiten DV-Programms massiv unterstützte UNIDATA-Projekt, eine kurzlebige Zusammenarbeit von Siemens, Philips und der französischen CII zur gemeinsamen Entwicklung eines Großrechners, aus der sich zuerst die französische Seite auf Drängen der Regierung zurückzog.²²⁴ Siemens zog daraus die Konsequenz, auf Eigenständigkeit zu setzen und zugleich die Produktpalette einzuschränken, was der Großrechnerentwicklung einen weiteren Schlag versetzte.²²⁵

Neben den industrie- und technologiepolitischen Ambitionen stellte das Scheitern der EDV-Förderung die Hoffnung auf positive Beschäftigungseffekte der Subventionierung prinzipiell zukunftsträchtiger Branchen in Frage. Die Arbeitsgruppe »Alternative Wirtschaftspolitik« rechnete vor, dass in den »Datenverarbeitungs-Branchen« ein Umsatzwachstum um fast 30 Prozent (1971-1975) von einem Beschäftigungsrückgang um 21 Prozent begleitet war.²²⁶ Überdies verlangsamte sich Mitte der 1970er Jahre das Wachstumstempo der Märkte für große und mittlere Rechneranlagen, was die Vergrößerung von Marktanteilen zusätzlich erschwerte. Bei kleineren Geräten stellte sich das anders dar, zumal hier eben bereits erfolgreiche Unternehmen agierten, deren weitere Internationalisierung und Kooperation man sich in den Ministerien erhoffte.²²⁷

Es lag also Mitte der 1970er Jahre aus verschiedenen Gründen nahe, Subventionen in andere Segmente des insgesamt wachsenden und an gesamtwirtschaftlicher Bedeutung weiter zunehmenden Computer- und Softwaremarkts zu lenken. Die Planungen für das dritte DV-Programm sahen deshalb bis 1979 ein sukzessive wachsendes Gewicht von »Kleinsystemen« gegenüber den bislang bevorzugten mittleren und großen Rech-

²²³ Berg, Heinz Nixdorf, S. 125; Wieland, Technik, S. 168.

²²⁴ Dazu aus verschiedenen Perspektiven: Wieland, Technik, S. 171 ff.; Abelshauser, Wirtschaftswunder, S. 320-324; Hilger, Enterprise; Kranakis, Politics; Griset, UNIDATA. Laut einem Vermerk für Friderichs waren die »Förderungskonzepte des 2. DV-Programms (BMFT) und der französischen Regierung [...] weitgehend auf das UNIDATA-Konzept ausgerichtet«; von Würzen an Minister, 16.5.1975, BAK, B 102/196048. Der nicht an dem Projekt beteiligte Heinz Nixdorf klagte 1975, »87% der Industriemittel gingen via F&E-Förderung an UNIDATA«; Ergebnisvermerk Kahl, 2.5.1975, BAK, B 102/156921.

²²⁵ Kahl (IV A 4) an Minister, 6.2.1976, BAK, B 102/196048. Bei Siemens wurde schon zu dieser Zeit erwogen, den EDV-Bereich komplett aufzugeben, falls sich in absehbarer Zeit keine Wirtschaftlichkeit ohne Subventionen darstellen lasse; Donth, Betr.: Niederschrift über die Besprechung mit Prof. Gumin und Direktor Ohmann von der Siemens AG am 10.7.1975, 15.7.1975, ebd.

²²⁶ Arbeitsgruppe, Memorandum 1978, S. 68.

²²⁷ Matthöfer an den Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für Forschung und Technologie Ulrich Lohmar, 10.6.1975, BAK, B 102/196042.

nern vor; in diesem letzten Jahr der Laufzeit sollten sich die Fördermittel für das erstgenannte Marktsegment auf 54 Mio. DM, für den bislang bevorzugten Bereich hingegen auf 45 Mio. DM belaufen. Es handelte sich also nicht um einen grundlegend neuen Förderansatz, sondern lediglich um eine »wesentliche Akzentverschiebung« im Rahmen eines Fortsetzungsprogramms, wie der Leiter der BMWi-Abteilung IV anmerkte, der zugleich die anhaltende Konzentration der Mittel auf Siemens trotz fragwürdiger Rentabilitätsaussichten bemängelte.²²⁸

Die Schwerpunktverlagerung garantierte ebenfalls keine wirtschaftlichen Erfolge, zumal auch IBM mittlerweile in den Wachstumsmarkt der MDT drängte und die teils kapitalschwachen, familiengeführten deutschen Hersteller unter Wettbewerbsdruck setzte. Die sehr unterschiedlichen Entwicklungen dieser Unternehmen müssen hier nicht im Einzelnen nachvollzogen werden. Der mit Abstand wichtigste Anbieter Nixdorf etwa bezog, neben der finanziellen Unterstützung des Joint Ventures mit Telefunken, erst mit dem dritten DV-Programm umfangreichere Fördermittel, die vor allem in die Softwareentwicklung flossen. Die Förderintensität des Unternehmens war in diesen Jahren aber angesichts der relativ geringen Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung sogar höher als bei Siemens. Triumph-Adler kam mit deutlich weniger Subventionen aus, scheiterte aber am verschärften Wettbewerb auf den MDT-Märkten und wurde schließlich durch den Mutterkonzern Olivetti ausgeschlachtet. Kienzle, Anker, Singer oder Hohner betrieben ihre teils kurzlebigen, als Ergänzung zum angestammten Maschinenbau- oder Feinmechanikgeschäft aufgebauten Computerbereiche ebenfalls mit Verlusten, vor denen die bloße Subventionierung von FuE-Projekten eben keinesfalls schützte.²²⁹

Das war auch nicht das Ziel der Fördermaßnahmen. Diese waren vielmehr dezidiert darauf gerichtet, die Branche binnen weniger Jahre unabhängig von Subventionen und attraktiv für internationale Kooperationen zu machen. Nachdem der nationale Marktanteil von Siemens, dem mittlerweile einzigen bundesdeutschen Hersteller mittlerer und großer EDV-Systeme, insbesondere wegen einer europäisch ausgerichteten, im dritten DV-Programm verankerten Beschaffungspolitik der öffentlichen Hand seit 1967 von 6 auf 20 Prozent gestiegen war, galt der Münchener Konzern als konkurrenzfähig zu IBM, Subventionen schienen nach dem

228 Von Würzen an Minister, 12.1.1976, BAK, B 102/196045.

229 Vgl. die Skizze bei Ahrens, Varieties, S. 505-509; zu einzelnen MDT-Anbietern Berg, Heinz Nixdorf, S. 118-130; Müller, Kienzle, S. 90-110; Berghoff, Hohner, S. 605-609.

Auslaufen des Programms verzichtbar.²³⁰ Das sollte sich zwar als Fehlprognose erweisen, doch die Mobilisierung von Staatsnachfrage stabilisierte sicher die Erwartungen und damit tendenziell die Investitionsbereitschaft der Unternehmen.

Die Festlegung auf den bevorzugten Einkauf von Computeranlagen europäischer Hersteller wurde von der Europäischen Kommission, zumal angesichts der durch die Dominanz von IBM angeblich »verzerrten Wettbewerbsverhältnisse«, nachdrücklich unterstützt.²³¹ Darüber hinaus entwickelte die Kommission auch auf diesem Feld, wo forschungs- und industrielpolitische Aspekte besonders eng beieinander lagen, eigene Förderambitionen. Ähnlich wie in Frankreich war jedoch in der Bundesrepublik angesichts einer aktiven nationalen Förderpolitik die Neigung gering, politische Handlungsspielräume durch Kompetenzabgaben nach Brüssel zu verlieren. Nach dem Ende der DV-Programme hegte man im BMWi weiterhin große Sorgen vor einem Ausgreifen der Kommission in die sektorale Strukturpolitik, zumal Davignon daran gerade im EDV-Bereich »besonders interessiert« schien. Lambsdorff wurde 1979 für ein Treffen mit dem EG-Kommissar die Devise mitgegeben, die Kommission möge »nicht zur Ausarbeitung umfassender Förderprogramme in diesem Bereich ermutigt werden«.²³²

Nachdem Davignon beim Dubliner Gipfel im November 1979 die Etablierung einer »Gemeinschaftspolitik« für den auch als »Telematik« bezeichneten Bereich gefordert und die Kommission ein entsprechendes Papier vorgelegt hatte, das ein Engagement in allen relevanten Feldern von der Sozialpolitik über den Aufbau von Informationsdatenbanken bis zur Industrieförderung ankündigte, bestand die Gegenstrategie des BMWi darin, dieses Paket in möglichst viele einzeln zu debattierende Handlungsfelder zu zerlegen.²³³ Vorläufig ließen sich die Brüsseler Ambitionen zumindest in Grenzen halten: Ein erstes, noch vor dem Dubliner Gipfel angenommenes Programm der Kommission zur Förderung der Informationstechnik belief sich auf vergleichsweise bescheidene 25 Mio. ECU (zu diesem Zeitpunkt etwa 63 Mio. DM) für die Jahre 1979-1983. Hinzu kam Ende 1981 ein Programm zugunsten der Entwicklung

²³⁰ IV A 4, Datenverarbeitung, 9.6.1978, BAK, B 102/196044.

²³¹ Aufzeichnung Berger (IV A 1), 14.4.1978, BAK, B 102/258557.

²³² Aufzeichnung Berger (IV A 4), 21.4.1978, BAK, B 102/258557; Vermerk Gäbert/Marx (IV A 1/E A 1), 11.5.1979, BAK, B 102/195944 (Zitate). Vgl. zur Förderpolitik der Kommission insb. Van Laer, Politique; dies, Forschung; Warlouzet, Europe, S. 123-135.

²³³ Aufzeichnung IV A 1, 2.6.1980, BAK, B 102/228095.

von Fertigungsstätten der Mikroelektronik, das bis 1985 weitere 40 Mio. ECU bereitstellte.²³⁴

Mit dem Verweis auf nationale Erfolge war den Brüsseler Vorstößen schwer zu widersprechen. Eine vom Forschungsministerium in Auftrag gegebene Evaluation der drei DV-Programme kam nämlich Ende 1982 zu dem nüchternen Ergebnis, dass unternehmerische Fehlentscheidungen bzw. »Strategiedefizite« durch staatliche Aktivitäten nun einmal »nicht kompensiert werden« könnten. Das technische Niveau der deutschen Hersteller hatte sich zwar verbessert, doch die technologische Führungsrolle spielten nach wie vor US-amerikanische und zunehmend japanische Anbieter. Wirtschaftlich demonstrierte am deutlichsten die anhaltende Marktführerschaft von IBM, dass die industriepolitischen Ansprüche unerfüllt geblieben waren, stellte die Tochter des amerikanischen Konzerns doch ohne Unterstützung des Bundes mit Abstand die meisten Arbeitsplätze in der Branche. Die EDV-Förderung blieb hingegen ein nationales Konzept mit einer vorläufig recht schwachen europäischen Komponente, obwohl die Unternehmen zu grenzüberschreitender Kooperation ausdrücklich ermutigt wurden. Abgesehen von den sichtbaren Misserfolgen der deutschen Computerhersteller am Markt, waren dabei die Effekte der FuE-Förderung oft schwer einzuschätzen. Teils konnten trotz hoher Förderquoten nur schwache Ergebnisse präsentiert werden, teils wurden von den geförderten Unternehmen sogar offen Mitnahmeeffekte eingestanden.²³⁵

Als dieser Evaluierungsbericht vorgelegt wurde, war allerdings schon seit Längerem eine grundlegende Neuorientierung der Förderpolitik im Gange. Sie trug neben den schlechten Erfahrungen mit der bisherigen Industrieförderung der Tatsache Rechnung, dass Kommunikationstechnik, Datenverarbeitung und andere Anwendungen der Basisinnovation Mikroelektronik zusehends zusammenwuchsen. Unter dem Sammelbegriff »Informationstechnik(en)« wurde daher auf Hauffs Weisung hin seit 1979 an einem integrierten Förderkonzept gearbeitet. Die zuständige BMFT-Abteilung erörterte in mehreren Schritten die Entwürfe mit Sachverständigen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Gewerkschaften. Zudem veranstaltete der Bundestagsausschuss für Forschung und Technologie im Herbst 1979 entsprechende Anhörungen. Obwohl inhaltlich recht schnell Übereinstimmung erzielt werden konnte, musste das Programm in die nächste Legislaturperiode verlegt werden, unter anderem weil die

²³⁴ Van Laer, Politique, S. 94 ff., 123, 207 ff.; Bericht der Bundesregierung zur Förderung von Forschung und Entwicklung auf den Gebieten Datenverarbeitung, Informationstechniken, 5.4.1982, BT-Drs. 9/1556.

²³⁵ Sommerlatte/Walsh, Entwicklung, S. 21 (Zitat), 242–271, 280.

Gewerkschaften ein Ausmaß an Mitwirkung beanspruchten, das im Ministerium als nicht akzeptabel galt.²³⁶

Auch bei diesem Programm hatten die Industriepolitiker im BMWi lediglich beratende Funktion, obwohl dort weiterhin intensive Kontakte zu den Unternehmen gepflegt und Analysen der Branchenentwicklung erstellt wurden. Der neue Ansatz stieß im Wirtschaftsressort auf merklich größere Zustimmung als die Programme zur Unterstützung der Computerindustrie, weil die Förderung auf unternehmensübergreifende »Grundsatzentwicklungen« beschränkt werden und nicht mehr Produktlinien einzelner Hersteller subventionieren sollte.²³⁷ Inhaltlich war das neue Konzept durch ein breites Spektrum an FuE-Feldern charakterisiert, erkennbar war eine deutliche Aufwertung der Softwareentwicklung und verschiedenster Anwendungsbereiche. Ergänzend wurde seit 1979 die Beratung kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Nutzung von Mikroelektronik, seit 1982 die Anwendung von Mikroelektronik in anderen Industriebranchen gefördert.²³⁸ Das Förderspektrum hatte sich damit deutlich erweitert, während die Form der Förderung stärker der marktorientierten Rhetorik im Wirtschaftsministerium entsprach.

Zwischenfazit: Industriepolitik im Subventionsabbau

Alles in allem zeigt der Blick auf die sektorale Strukturpolitik bis zum Ende der sozial-liberalen Koalition eine anhaltende, aber angesichts der Haushaltsslage verstärkt legitimationsbedürftige Subventionsbereitschaft. Umfang und Entwicklung der Subventionen lagen dabei sehr unterschiedliche Branchenkonstellationen zugrunde. Ganz im Gegensatz zur pauschalen Subventionskritik stiegen jedenfalls die Leistungen an zentrale Industriebranchen in den 1970er und frühen 1980er Jahren teilweise drastisch an, obwohl die allgemeine Subventionsdebatte wesentlich von einem Primat der Haushaltsdisziplin geprägt war.

Eine Teillösung bot die Umschichtung der Subventionen. Schon 1978 war im Finanzministerium diskutiert worden, den absehbaren zusätzlichen Geldbedarf für Kohle und Stahl durch einen Abbau der Sparför-

²³⁶ Forster, Betr.: Informationstechnik (Entwurf), 30.1.1981, BAK, B 196/74026.

²³⁷ Kahl (IV A 4) an div. Referate, 12.6.1979, BAK, B 102/232582. Zur beratenden Rolle des BMWi vgl. die Vorgänge in BAK, B 102/156921, und B 102/196042-196045.

²³⁸ Bericht der Bundesregierung zur Förderung von Forschung und Entwicklung auf den Gebieten Datenverarbeitung, Informationstechniken, 5.4.1982, BT-Drs. 9/1556.

derung auszugleichen.²³⁹ Das »Gesetz zum Abbau von Subventionen und sonstigen Vergünstigungen, zur Erhöhung der Postablieferung sowie zur Klarstellung von Wohngeldregelungen« vom 26. Juni 1981 demonstrierte dann schon durch seinen Titel, wie wenig die damit vorgenommenen Einsparungen mit einem systematischen Subventionsabbau zu tun hatten. Obwohl es auch offiziell kurz als »Subventionsabbaugesetz« bezeichnet wurde, war das oberste Ziel laut Entwurf nicht die Beschniedigung des Leistungswildwuchses, sondern die Rückführung der öffentlichen Kreditaufnahme. Der damit tatsächlich betriebene Subventionsabbau betraf in der Hauptsache zum einen die Spar- und Bausparförderung sowie die Steuervergünstigungen für Sparkassen und Genossenschaftsbanken, zum anderen die »Gasölbeihilfe«, also die Begünstigung des Treibstoffverbrauchs der Landwirtschaft sowie des Schienen- und des öffentlichen Personennahverkehrs. Im Fall der Landwirtschaft handelte es sich jedoch nur um vorübergehende Minderausgaben infolge einer Verfahrensumstellung. Im Wesentlichen traf das Gesetz also letztendlich die breite Masse der Sparer und Pendler, wenn auch auf dem Umweg über subventionierte Branchen.²⁴⁰

Ein im September desselben Jahres im Entwurf vorgelegtes Haushaltstrukturgesetz, das Finanzminister Matthöfer bereits als »zweites Subventionsabbaugesetz« annonciert hatte, zielte mit der Herabsetzung der Arbeitnehmersparzulage und der Streichung diverser Steuervergünstigungen für private Haushalte in dieselbe Richtung. Ein ähnliches Haushaltstrukturgesetz war 1975, also noch vor dem Anschwellen der Subventionskritik, schon einmal verabschiedet worden und hatte ebenfalls bereits die Sparförderung und die Steuervergünstigungen für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute in den Blick genommen. Jetzt sollten Mehreinnahmen zwar auch zu Lasten der Unternehmen generiert werden, nämlich durch ungünstigere Regelungen bei Pensionsrückstellungen, Vorsteuerabzügen oder Berlinpräferenzen; anders als bei den privaten Haushalten scheiterten diese Regierungspläne jedoch zu einem erheblichen Teil an der Bundesratsmehrheit der unionsregierten Länder. Ein außerdem vorgesehener Abbau der Kokskohlenbeihilfe erwies sich schon angesichts der massiven Strukturkrise in der Stahlindustrie, aber auch wegen des Vertragscharakters des Weltmarktpreisausgleichs für

239 IA I an Staatssekretär Lahnstein, 12.4.1978, BAK, B 126/67513.

240 Jákli, Marshallplan, S. 246-250; BGBl. 1981/I, S. 537-544; Gesetzentwurf der Bundesregierung, 9.1.1981, BT-Drs. 9/92. Die bei Jákli erwähnte öffentliche Anhörung des Finanzausschusses am 1./3.4.1981 ist nicht zu verwechseln mit dem großangelegten Hearing des Haushaltausschusses zum achten Subventionsbericht im Juni 1982; vgl. dazu Kapitel 4.2.

die Hüttenwerke schnell als nicht durchsetzbar. Gleichzeitig wurden jedoch steuerliche Maßnahmen zur Investitionsförderung auf den Weg gebracht, die sich vor allem durch verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten, in geringerem Maße zudem durch die Investitionszulage für die Eisen- und Stahlindustrie in den Jahren 1982-1985 auf Steuermindereinnahmen von voraussichtlich etwa 15,5 Mrd. DM summieren sollten.²⁴¹

Das war eine durchaus konsequente Fortsetzung der Hilfsmaßnahmen für die Gewerbliche Wirtschaft, die der Landwirtschaft mittlerweile den Spitzensrang unter den Empfängern von Finanzhilfen des Bundes abgenommen hatte – allerdings nur, wenn man die europäischen Marktordnungsausgaben ausblendete. In den Jahren 1981/82 war der Anteil der Gewerblichen Wirtschaft laut Subventionsberichten auf knapp 29 Prozent gestiegen, nachdem er bereits im Durchschnitt der Jahre 1976-1980 gut 23 Prozent betragen hatte. Geschuldet war das zuallererst den seit 1978 drastisch gestiegenen Hilfen für den Bergbau, doch auch die anderen, oben genauer beleuchteten Sektoren hatten teils stattliche Zuwächse aufzuweisen. Der Anteil an den Finanzhilfen der Länder war in dieser Zeit ebenfalls von knapp 16 auf fast 21 Prozent gestiegen.²⁴² Im Großen und Ganzen gehörte die Industrie also nicht zu den Leidtragenden der Kürzungsversuche.

In gewisser Weise spiegelte dieser Trend die Tatsache, dass Strukturpolitik in den krisengeprägten 1970er Jahren zwar hinsichtlich ihrer Instrumente umstritten blieb, als prinzipielle staatliche Aufgabe und Gegenstand der Wirtschaftswissenschaften jedoch fest etabliert war. In den Debatten ging es um Form und Ausmaß staatlicher Intervention in unternehmerisches Investitionsverhalten, höchstens indirekt jedoch um das Recht auf Eingriffe in Marktstrukturen an sich. Im Hinblick auf einzelne Branchen wurden im BMWi und in anderen Ministerien sogar intensiv Einflussnahmen auf Restrukturierungs- und Konzentrationsprozesse diskutiert. Insbesondere im Fall der Luftfahrtindustrie ging das selbst über das mittlerweile in der Wettbewerbspolitik maßgebliche Leitbild des »funktionsfähigen Wettbewerbs« weit hinaus, das die Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1973 bestimmte und Strukturpolitik insofern zusätzlich legitimierte, als nunmehr positive Effekte von Konzentrationsprozessen auf die Wettbewerbsfähigkeit marktbeherrschende Fusionen unter Umständen zulässig machen konnten.²⁴³

241 Jákli, Marshallplan, S. 229-232, 250-256; Zweites Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur, 22.12.1981, BGBl. 1981/I, S. 1523-1559; zum Hintergrund der Koalitionsverhandlungen über den Haushalt 1982 Ullmann, Abgleiten, S. 329-338.

242 Vgl. die Daten bei Jákli, Marshallplan, S. 43 ff.; im Detail Tab. 2.3.

243 Pahlow/Rassow, Marktprognosen, S. 347-351.

In den Diskussionen um die Zukunft der Strukturpolitik kam klarer als bislang zum Ausdruck, dass die »Grundsätze« der späten 1960er Jahre nur vordergründig die gesamte bundesdeutsche Wirtschaft betrafen. Der Begriff »Strukturpolitik« wurde zwar auch danach regelmäßig in diesem weiteren Sinne verwendet, insbesondere für Aspekte der Agrar- oder Verkehrspolitik. Faktisch ging es im BMWi jedoch stets nur um die Industrie- einschließlich der Energiepolitik, die bestehende Abgrenzung gegenüber den anderen Ressorts blieb auch bei systematischen Ausbauversuchen der Strukturpolitik unproblematisch. Anders stellte sich das bei der Forschungs- und Technologiepolitik dar, deren industrie-politische Ansprüche deutlich an Gewicht gewannen. Hier zeigten sich zugleich am klarsten die Ausläufer jenes sozialdemokratischen Planungsoptimismus, der die strukturpolitischen Grundsatzpapiere der späten 1960er Jahre ebenso mitgeprägt hatte wie den Aufbau einer elaborierten Subventionsberichterstattung.

Das von Karl Schiller seinerzeit angekündigte strukturpolitische »Gesamtkonzept« kam zwar niemals zustande, und andere Versuche zur Systematisierung der Strukturpolitik blieben in Ansätzen stecken. Der Glaubwürdigkeitsverlust des Lenkungsoptimismus in der krisenhaften Wirtschaftsentwicklung der 1970er Jahre delegitimiert jedoch, der zunehmenden marktliberalen Rhetorik zum Trotz, keineswegs industrie-politische Interventionen. Die allgemeine Wachstumsschwäche, die Strukturkrisen in einzelnen Branchen und die Wettbewerbsschwäche von »Zukunftsindustrien« vergrößerten vielmehr den Bedarf an staatlicher Unterstützung. Die Entwicklung der Industriesubventionen war weniger von der gleichzeitig stattfindenden Debatte über Subventionsabbau geprägt als von branchenspezifischen Problemen. Die zu Ende gehende sozial-liberale Ära verwies dabei auf strukturpolitische Herausforderungen der Folgezeit, denen durch »mehr Markt« nicht einfach beizukommen war; das sollte sich in der zweiten Phase der Stahlkrise ebenso zeigen wie in der Luftfahrtindustrie. Industriepolitik und Subventionsvergabe blieben Verhandlungssache, auch nach dem Koalitionswechsel von 1982.

4. Keine Wende? Kontinuitäten nach dem Koalitionswechsel

Der Wechsel zu einer Koalition von CDU/CSU und FDP im Bund, den die liberale Parteiführung um den Außenminister und Vizekanzler Hans-Dietrich Genscher, den Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff und den Fraktionsvorsitzenden Wolfgang Mischnick im September 1982 einleitete, war ganz wesentlich wirtschaftspolitisch motiviert. Als gemeinsames Kernanliegen der neuen Regierungsparteien galt insbesondere die Haushaltskonsolidierung.¹ Darin lagen allerdings deutliche Kontinuitäten zur späten sozial-liberalen Ära. Lange vor dem Koalitionswechsel waren angebotspolitische Elemente in eine pragmatische Wirtschaftspolitik eingeflossen, die sich auf entsprechende Forderungen des Sachverständigenrats seit Mitte der 1970er Jahre berufen konnte. Die sozial-liberale Wirtschaftspolitik in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts war von Widersprüchen geprägt: Einerseits wurden weiterhin Konjunkturprogramme aufgelegt und antizyklische Fiskalpolitik betrieben. Die Konjunkturpolitik war andererseits durch strukturpolitische Komponenten ebenso an Unternehmensinteressen, mithin angebotspolitisch orientiert wie die industriepolitischen Maßnahmen auf Branchenebene und diverse Steuersenkungen. Nach zwischenzeitiger Erholung sackte die Konjunktur im Gefolge der zweiten Ölpreiskrise von 1979 erneut ab; 1981/82 wurden sogar negative Wachstumsraten verzeichnet, während die Arbeitslosigkeit erneut dramatisch zunahm. Die Differenzen zwischen Wirtschaftsliberalen und Sozialdemokraten wurden in dieser Lage schnell unüberbrückbar.²

Ein klares Regierungsbekenntnis zu angebotspolitischen Positionen und zu einer Rückführung des Staatseinflusses, die vor allem auf Einschritte bei Sozialleistungen hinauslaufen sollte, enthielt erst Helmut Kohls Regierungserklärung vom 13. Oktober 1982. Sinkende Inflationsraten und eine Rückkehr zu moderatem Wachstum schienen diese Politik in den nächsten Jahren zu bestätigen. Die Arbeitslosenzahlen allerdings verharrten auf hohem Niveau, und die marktliberale wirt-

¹ Vgl. im Überblick Wirsching, Abschied, S. 17-49.

² Schanetzky, Ernüchterung, S. 211-233. Die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten betrugen -0,2% (1981) bzw. -1,1% (1982); ebd., S. 228. Zu den wirtschafts- und sozialpolitischen Konfliktlinien innerhalb der Koalition und der SPD vgl. auch Soell, Helmut Schmidt, S. 869-894; Faulenbach, Jahrzehnt, S. 723-734; Ullmann, Abgleiten, S. 352-356; Herbert, Geschichte, S. 954-957.

KEINE WENDE?

schaftspolitische Programmatik verschwamm ebenso in Kompromissen wie der keynesianische Steuerungsoptimismus der 1960er Jahre.³ Inwie weit die Regierungspolitik seit 1982 das unscharfe, häufig normativ befrachtete Etikett »neoliberal« verdient, ist jenseits der eigenen Rhetorik zweifelhaft. Der mit dem Begriff assoziierte Rückzug des Staates war jedenfalls, wo er überhaupt stattfand, keineswegs radikal. Die Staats- und Sozialleistungsquoten gingen zwar markant zurück, was jedoch wesentlich aus konjunkturellen Effekten resultierte. Steuer-, Gesundheits- und Rentenreformen änderten nichts daran, dass die Steuer- und Abgabenquote in weit geringerem Maße sank; in einigen Bereichen der Familien- und Sozialpolitik wurde das Leistungsspektrum sogar ausgebaut.⁴

Die gemischte Bilanz spiegelte sich in der Entwicklung des Bundeshaushalts. Mit ihrem Kurs der Haushaltskonsolidierung knüpfte die neue Regierung eindeutig an die Orientierung der sozial-liberalen Koalition seit Mitte der 1970er Jahre an. Nach dem Machtwechsel wurde die Konsolidierungspolitik durch Ausgabenkürzungen zunächst deutlich nachdrücklicher betrieben, doch der Elan ließ bald nach. 1987/88 wurden die Finanzierungslücken wieder größer.⁵ Deregulierung und Privatisierung, die in der politischen Rhetorik eine ähnlich zentrale Rolle spielten wie die Haushaltkonsolidierung, erwiesen sich in der Praxis ebenfalls als mühsames Geschäft und gingen langsamer vonstatten als erhofft; immerhin wurden bis 1989 aber knapp 10 Mrd. DM an staatlichen Unternehmensbeteiligungen veräußert.⁶

Kohls notorisches Ankündigung in der Regierungserklärung vom 4. Mai 1983, die neue Koalition führe »den Staat auf den Kern seiner Aufgaben zurück«,⁷ besaß also durchaus eine Orientierungsfunktion, wurde aber nur begrenzt umgesetzt. Das galt auch für das Wirtschafts-

3 Schanetzky, Ernüchterung, S. 253-258; Wirsching, Abschied, S. 225-244; Giersch/Paqué/Schmieding, Miracle, S. 192-195.

4 Pointiert Wirsching, »Neoliberalismus«, vgl. u. a. Werding, Wende; Leaman, Political Economy; Buggeln, Wende; sowie den Deutungsversuch eines »Neoliberalismus als konservatives Projekt« bei Doering-Manteuffel, Geschichte, S. 341.

5 Ausführlich Ullmann, Abgleiten, S. 260-377; vgl. Schanetzky, Ernüchterung, S. 215f., 228; aus der Perspektive des nunmehrigen Staatssekretärs im BMF: Algermissen, Hans Tietmeyer, S. 211-231.

6 Abelshauser, Wirtschaftsgeschichte, S. 505; ausführlich Wellenstein, Privatisierungspolitik, und Fuder, Experiments, S. 248-286; sowie Wirsching, Abschied, S. 55-58; Leaman, Political Economy, S. 50-69. Zur diskursiven Vermittlung ausführlich Handschuhmacher, Verheißung; ders., Staat, S. 213-250.

7 Zitiert u. a. bei Wirsching, Abschied, S. 255; Handschuhmacher, Staat, S. 216. Zur CDU-Programmatik der Ära Kohl und ihrer begrenzten politischen Relevanz ausführlich Bösch, Macht, S. 37-53.

ministerium, wo nach dem Rücktritt Otto Graf Lambsdorffs im Gefolge des Flick-Spendenskandals mit Martin Bangemann von 1984 bis 1988 ein insgesamt weniger profilierter Liberaler den angebotspolitischen Kurs seines Vorgängers fortführte. Interventionen in wirtschaftliche Strukturen und Konjunkturen folgten zwar nicht mehr der ausgreifenden Programmatik der Globalsteuerung, wohl aber einer Kontinuität des Pragmatismus: Es war Bangemann, der Ende 1987 dem christdemokratischen Finanzminister Stoltenberg ein Konjunkturprogramm mit zinsgünstigen Investitionskrediten für kleine und mittlere Unternehmen abrang.⁸ Der neue Minister knüpfte gleichzeitig an die Forderungen nach Subventionsabbau an, die weit in die Zeiten der sozial-liberalen Koalition zurückreichten. Im Folgenden ist daher insbesondere nach Kontinuitäten einerseits, der Entwicklung einer eigenen Handschrift der neuen Regierungskoalition in der Strukturpolitik andererseits und den Konsequenzen für die Entwicklung der industriepolitisch motivierten Subventionen zu fragen.⁹

4.1 Alte Grundsätze statt neuer Grundsatzdebatten: Strukturpolitische Programmatik und Strukturberichterstattung

Die letzten Monate der sozial-liberalen Koalition waren angesichts des Konjektureinbruchs mehr denn je von unterschiedlichen Standpunkten der Parteien bzw. ihrer Exponenten Schmidt und Lambsdorff geprägt. Endgültig zerschnitten wurde das Tischtuch durch ein Positionspapier des Bundeswirtschaftsministers, das als »Scheidungspapier« einer bereits zerrütteten Partnerschaft gilt. Das gern als »Lambsdorff-Papier« apostrophierte »Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit« wurde tatsächlich federführend vom Leiter der BMWi-Abteilung I Hans Tietmeyer erarbeitet. Nachdem die FDP-Fraktion sich kritisch zur unklaren Positionierung des BMWi geäußert hatte, machte sich Tietmeyer im Juli 1982 auf Anforderung von Staatssekretär Grüner an den Entwurf eines Grundsatzpapiers, in das auch Kommentare einiger seiner Mitarbeiter einflossen. Die Endfassung, die Lambsdorff im September an die Presse gab, ging zwar inhaltlich nicht über die seit Längerem vorgebrachte Kri-

8 Bökenkamp, Ende, S. 292.

9 Vgl. als erste Skizze bereits Ahrens, Interventionsstaat. Zu Bangemanns Positionen ebd., S. 224; Wirsching, Abschied, S. 168–171; sowie Bangemann, Steuerpolitik.

tik insbesondere des Sachverständigenrats hinaus. Die Veröffentlichung zahlreicher Kürzungsforderungen vor allem bei den sozialpolitischen Ausgaben manifestierte jedoch endgültig den Willen zum Koalitionswechsel.¹⁰

Struktur- oder industriepolitische Positionen waren dem Papier hingegen kaum zu entnehmen. Es forderte zwar Investitionserleichterungen insbesondere für kleine und mittelgroße Unternehmen und schloss damit unmittelbar an die liberale Programmatik im Bundestagswahlkampf 1980 an. Zugleich wurden aber von dem auch hier angekündigten Subventionsabbau »einige wenige Bereiche« ausgenommen, ohne sie konkret zu benennen. Überdies fand sich der Vorschlag, zusätzliche Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« aufzuwenden, nachdem hier gerade erst die seit Langem geforderten Rückführungen durchgesetzt worden waren.¹¹

Staat und Markt in Parteien und Verbänden

Angesichts dieser Grundhaltung erstaunt es umso weniger, dass in der BMWi-Führung keinerlei Interesse an Konzepten zur systematischen Fortentwicklung der Strukturpolitik mehr bestand. Der erste, im Januar 1983 vorgelegte Jahreswirtschaftsbericht unter konservativ-liberaler Ägide brachte das klar zum Ausdruck. Er betonte ebenfalls die Bedeutung von Forschung und Entwicklung in kleinen und mittleren Unternehmen, denen eine verbesserte Eigenkapitalhilfe durch Darlehen und eine Verlagerung der Forschungsförderung auf indirekte Instrumente günstigere Bedingungen verschaffen sollten. Staatliche Hilfeleistungen wurden also bei aller Marktorientierung keineswegs völlig ausgeschlossen. Die Ausführungen zur sektoralen Strukturpolitik nahmen allerdings zulässigerst die in der Krise gewachsenen Forderungen nach Subventionen und außenwirtschaftlichen Schutzmaßnahmen in den Blick, die klar abgelehnt wurden. Stattdessen gehe es darum, »die Ursachen zögerlicher Strukturanpassung zu beseitigen«. Bestehende Branchensubventionen

¹⁰ Zur Entstehung anhand unterschiedlicher Quellen: Schanetzky, Ernüchterung, S. 230ff. (Zitat); Algermissen, Hans Tietmeyer, S. 168-184; Hesse, Beratung, S. 475f.; Ritschl, Marktwirtschaft, S. 380ff.; Bökenkamp/Fröhlich, »Lambsdorff-Papier«, S. 9f.

¹¹ Das Papier findet sich als Faksimile bei Bökenkamp u. a. (Hg.), Jahre, S. 21-31 (Zitat S. 27) und als Nachdruck in: Lambsdorff, Luft, S. 64-89. Vgl. das ausführliche Referat bei Freiberger, Programmatik, S. 94-102; zur Wahlkampfaussage 1980 ebd., S. 87ff.

KEINE WENDE?

würden deshalb auf ihre gesamtwirtschaftliche Vertretbarkeit geprüft, an die Gewährung neuer Hilfen wollte man »einen schärferen Maßstab anlegen«. Neben den kaum vermeidbaren, im europäischen Vergleich äußerst moderaten Hilfen für die Stahlindustrie genoss die Innovationsförderung verstärkte Aufmerksamkeit; auch hier sollte die indirekte Förderung durch erleichterte Nutzungsbedingungen von Forschungsergebnissen oder verbesserten Zugang zu Risikokapital gestärkt werden. Ansonsten blieb das Kapitel, jenseits der verstärkten Beschwörung des Marktes, im Grunde defensiv und bewegte sich letztendlich immer noch im Rahmen der strukturpolitischen »Grundsätze« der 1960er Jahre.¹²

Die Berichte der folgenden Jahre gingen darüber nicht wesentlich hinaus und würdigten die sektorale Strukturpolitik seit 1985 nicht einmal mehr in eigenen Kapiteln. Etwas substantieller wurden stattdessen die Ausführungen zur Forschungspolitik, wo sich die verstärkte Marktorientierung am deutlichsten von den sozialdemokratischen Vorstellungen der 1970er Jahre abhob. Erkennbar war das vor allem an der Aufwertung der indirekten gegenüber der projektbezogenen Förderung, die im BMWi zur Abwechslung für zufriedene Kommentare sorgte.¹³ In der regionalen Strukturpolitik sollte ebenfalls, so die Antwort auf eine Große Anfrage der Regierungsfraktionen 1984, »die Stärkung von Selbstverantwortung und Initiativkraft der Wirtschaft« im Vordergrund stehen. Abgesehen davon, dass nach dem Regierungswechsel tatsächlich die 1981 gekürzten Bundesmittel wieder aufgestockt wurden, nahm hier immerhin der Planungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe die Suche nach einem effizienteren Mitteleinsatz auf. Mehr Beschäftigungseffekte sollten die verstärkte Förderung von Handel und Dienstleistungen sowie »Anreize

¹² Jahreswirtschaftsbericht 1983 der Bundesregierung, 27.1.1983, BT-Drs. 9/2400, S. 20-23.

¹³ Jahreswirtschaftsbericht 1984 der Bundesregierung, 2.2.1984, BT-Drs. 10/952, S. 9 f.; Jahreswirtschaftsbericht 1985, 30.1.1985, BT-Drs. 10/2817, S. 19 f.; Jahreswirtschaftsbericht 1986, 30.1.1986, BT-Drs. 10/4981, S. 20 f.; Jahreswirtschaftsbericht 1987, 15.1.1987, BT-Drs. 10/6796, S. 19 f.; Jahreswirtschaftsbericht 1988, 29.1.1988, BT-Drs. 11/1733, S. 25 f.; Jahreswirtschaftsbericht 1989, 25.1.1989, BT-Drs. 11/3917, S. 25; Jahreswirtschaftsbericht 1990, 22.1.1990, BT-Drs. 11/6278, S. 26. Zur Einschätzung im BMWi: Kohn (II C 6), Zur ordnungspolitischen Einschätzung der Forschungs- und Technologieförderung des BMFT, 15.12.1983, BAK, B 102/298795; o. V., Vorlage für eine Aussprache Lambsdorffs mit dem neuen Forschungsminister Heinz Riesenhuber, 15.12.1983, ebd.; Vermerk Kohn: Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation in der Wirtschaft durch das BMFT, 14.12.1983, ebd.; Borst (BMFT) an Minister, Betr.: Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Wirtschaft, 29.12.1983, ebd.

für innovative Aktivitäten« erbringen, die jedoch ausgesprochen vage blieben.¹⁴

In den Regierungsparteien entstanden ebenfalls keine grundlegend neuen Ansätze. Das 1985 verabschiedete neue Grundsatzprogramm der FDP, immerhin als »Manifest für eine Gesellschaft im Umbruch« annonciert, schrieb lediglich die Forderungen nach Privatisierung und Deregulierung sowie verbesserten Investitionsbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen fort.¹⁵ Bei den Christdemokraten rückte nach dem Regierungsantritt ebenfalls der Wirtschaftsflügel in den Vordergrund, allzu marktliberale Vorstellungen blieben jedoch durch die sozialpolitischen Traditionen eingehetzt. Ein simples »Markt ist besser«, wie es 1988 die Mittelstandsvereinigung im Titel ihres Jahrbuchs proklamierte, hätte für die Wählerbindung der Volkspartei auch kaum ausgereicht, und eine halbwegs präzise Programmatik ergab sich daraus offenkundig auch nicht. Im Jahrbuch fanden sich zwar etliche Beiträge zum Subventionsabbau, doch zugleich lobte der Bäckermeister und Bundestagsabgeordnete Ernst Hinsken die »Zonenrandförderung als Instrument aktiver Strukturpolitik« und schlug kleinere Verbesserungen vor; ein weiterer Beitrag feierte die Berlinförderung als »Investition in die Zukunft Deutschlands«.¹⁶

Ansonsten herrschte auch in der CDU, wie etwa die vom Parteitag 1984 verabschiedeten »Stuttgarter Leitsätze« belegten, ein gewisser Innovationsoptimismus, der den technischen Fortschritt als Wachstums- und Beschäftigungsmotor in den Vordergrund rückte, während der Umbau der traditionellen Krisenbranchen den Unternehmen überantwortet wurde und im Wesentlichen auf eine Frage des Subventionsabbaus schrumpfte. Von der Idee, durch die Förderung von Unternehmergeist »größere Innovationsdynamik« zu entfesseln und durch Deregulierung eine entsprechende Verbesserung der Rahmenbedingungen zu schaffen, blieb allerdings konkret kaum mehr als das nicht gerade innovative Plädoyer für indirekte Forschungsförderung und gegen Erhaltungssubventionen.¹⁷

¹⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage [der Regierungsfaktionen betr.] Wirtschaftliche Bedeutung und Entwicklung strukturschwacher Regionen, 13.12.1984, BT-Drs. 10/2629, Zitate S. 1 ff.

¹⁵ Freiberger, Programmatik, S. 121–125.

¹⁶ Mittelstandsvereinigung (Hg.), Markt; der Beitrag von Hinsken findet sich auf S. 150–158; der von Christian Neuling über die Berlinförderung auf S. 144–149. Zu den Verschiebungen innerhalb der Partei vgl. Bösch, Macht, S. 46.

¹⁷ Leaman, Political Economy, S. 61 f.; Deutschlands Zukunft als moderne und humane Industrienation. Stuttgarter Leitsätze für die 80er Jahre. Beslossen auf dem 32. Bundesparteitag 9.–11. Mai 1984 in Stuttgart, S. 8 f., ACDP, 07-001/9566; Mehr

KEINE WENDE?

Ernsthaftes strukturpolitische Programmatik blieb Sache der Sozialdemokraten, die aus der Opposition heraus umso vehemente eine »aktive Industriepolitik« forderten. Angesichts der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit listete eine Große Anfrage 1984 die vorgeschlagenen Maßnahmen auf, die sich allerdings mit der Forderung nach besserer Koordinierung der politischen Handlungsebenen oder verstärkter Bereitstellung von Risikokapital ebenso in bekannten Themen erschöpften wie mit der Aufforderung, endlich einen Subventionsabbauplan vorzulegen – es handelte sich um Defizite, die man zwei Jahre zuvor noch selbst verantwortet hatte. Auch hier stand die Technologieförderung an prominenter Stelle. Zugleich ging es den SPD-Abgeordneten unter der Führung Wolfgang Roths aber darum, »Wirtschaftsbereiche, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit gefährdet ist, die sich schrumpfenden Märkten oder Wettbewerbsverzerrungen durch Subventionen und protektionistische Tendenzen anderer Länder gegenübersehen, durch inner- und überbetriebliche Strukturverbesserungshilfen wirtschaftlich wieder lebensfähig zu machen«. Noch deutlicher unterschieden sich die sozialdemokratischen Vorstellungen von den Regierungsfraktionen, indem sie den Gewerkschaften eine maßgebliche Rolle in der Bewältigung des Strukturwandels zuwiesen.¹⁸

Die Antwort der Bundesregierung beschwore dagegen als die eigentliche Strukturpolitik ihre angebotsorientierte Steuer-, Deregulierungs- und Privatisierungspolitik. Das Bekenntnis zu den strukturpolitischen Grundsatzpapieren der späten 1960er Jahre fiel auch hier nicht schwer und offenbarte einmal mehr, wie dehnbar diese im Zweifelsfall waren. Die konkrete Richtung der Strukturpolitik zeigte sich hingegen in der Ablehnung »neuer Interventionstatbestände« und vor allem zusätzlicher sektoraler Förderprogramme.¹⁹ Zugespitzt gesagt, verschob sich die Diskussion dadurch von der weiteren Ausgestaltung einer systematisch zu betreibenden Strukturpolitik zu der Frage, inwiefern der Bund überhaupt zu sektoraler Intervention aufgerufen schien. Bangemann bekundete im Bundestag die klare Ablehnung einer »selektiven, strukturlenkenden und branchenbezogenen Industriepolitik«, wohingegen sich seine »marktwirtschaftlich orientierte Industriepolitik« eben auf die Schaffung investitionsfreundlicher Rahmenbedingungen beschränkte.

Arbeitsplätze durch mehr Innovationen. Beschluss des Bundesfachausschusses Wirtschaftspolitik, 19.7.1985, ACDP, 07-001/3747 (Zitat).

¹⁸ Große Anfrage [...] der Fraktion der SPD. Sicherung vorhandener und Schaffung neuer Arbeitsplätze durch eine aktive Industriepolitik, 24.7.1984, BT-Drs. 10/1787, Zitat S. 2.

¹⁹ Antwort der Bundesregierung, 13.12.1984, BT-Drs. 10/2630, Zitat S. 3.

Mochte sich dahinter, wie ihm der nordrhein-westfälische Wirtschaftsminister Reimut Jochimsen vorwarf, ein gezielter strategischer Rückzug aus der Verantwortung verbergen oder nicht: Die Absage an branchenbezogene Politik rückte zwangsläufig die regionale Ebene in den Vordergrund und delegierte die Verpflichtungen stärker an die (überwiegend sozialdemokratischen) Regierungen der besonders stark von Branchenkrisen betroffenen Länder.²⁰

Deutlich interventionistischer fiel das vom SPD-Parteitag 1986 verabschiedete »Nürnberger Aktionsprogramm« aus, das unter anderem die Erfassung von »strukturbestimmenden Investitionen« in der Strukturerichterstattung, Entwicklungsprognosen für einzelne Branchen und eine Ermittlung des »beschäftigungspolitischen Gefährdungspotenzials auf Branchen- und regionaler Ebene« sowie erneut größere Einflussmöglichkeiten von Arbeitnehmern und Gewerkschaften verlangte.²¹ Konkrete Effekte zeitigte dieser Anlauf, der sich in der Opposition leichter formulieren ließ als unter der Kanzlerschaft des wirtschaftspragmatischen Helmut Schmidt, nicht. In der SPD blieben großformatige strukturpolitische Programme dennoch auf der Agenda: 1988 entstand aus der Forderung nach einer »aktiven Strukturpolitik« ein Entwurf für eine »Gemeinschaftsinitiative Montanregion«, die gut 2,3 Mrd. DM für Investitionen in Industrie, Infrastruktur und Umweltprogramme aufbringen sollte. Letzten Endes war das eine Forderung nach mehr Geld für die Bündelung bekannter Ansätze und zugleich Ausdruck dessen, dass einerseits Strukturpolitik seit Längerem ein etabliertes Politikfeld, andererseits die Zeit der großen Entwürfe zur systematischen Beeinflussung der Branchenstrukturen vorüber war. Das galt vorläufig auch für einen »ökologischen Umbau der Industriegesellschaft«, der in der SPD-Programmatik der 1980er Jahre neben die weiterhin keynesianisch inspirierte Beschäftigungspolitik trat.²²

Erst recht taten sich die 1983 erstmals in den Bundestag gelangten, nur wenige Jahre zuvor gegründeten Grünen schwer mit einer strukturpolitischen Profilierung. Überlegungen zum ökologischen Umbau der deutschen Wirtschaft lagen durchaus nahe. Die »Strategien einer ökologisch-ökonomischen Strukturpolitik«, die Rudolf Hickel 1987 skizzierte, besaßen angesichts des gewachsenen Umweltbewusstseins, das die Partei

²⁰ Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht der 132. Sitzung, 18.4.1985, S. 9754 (Bangemann), 9776 f. (Jochimsen).

²¹ Nürnberger Aktionsprogramm: Massenarbeitslosigkeit überwinden – die Wirtschaft ökologisch und sozial erneuern. Beschluss zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der SPD, Parteitag in Nürnberg 25.-29.8.1986, in: Politik. Informationsdienst der SPD, September 1986, Zitate S. II.

²² Nawrat, Agenda, S. 43 ff.

KEINE WENDE?

so schnell erfolgreich gemacht hatte, offenkundig Aktualität. Hickel forderte die Stimulierung des unternehmerischen Investitionsverhaltens durch umweltpolitische Auflagen, wobei die entstehenden Kosten wiederum durch Subventionen abgedeckt werden könnten – ein ebenso simpler wie unpopulärer Gedanke in Zeiten allfälliger Marktrhetorik und anhaltender Subventionskritik, auch wenn Hickel Berechnungen anführen konnte, denen zufolge der ökologische Umbau durchaus neue Arbeitsplätze hätte schaffen können.²³

Dass »grüne« Ideen in den 1980er Jahren noch keine strukturpolitische Relevanz erlangten, lag nicht nur an der vorherrschenden Skepsis in Politik und Ökonomik, sondern auch an der Partei selbst. Die Fraktion einigte sich schon vor der ersten Sitzung der neuen Legislaturperiode auf die Forderung nach »Auflage eines sozial und ökologisch orientierten Investitionsprogramms«. Geld dafür schien reichlich mobilisierbar, nämlich »aus einer Kürzung des Rüstungshaushalts, aus einer Durchforstung der Subventionen, aus einem Verzicht auf ökologisch gefährliche und kaum arbeitsplatzschaffende Großprojekte, aus einer Eintreibung der Milliarden Steuerschulden von Unternehmern und Großverdienern, aus weiteren steuerrechtlichen Maßnahmen wie dem Verbot von Abschreibungsgesellschaften, Anhebung der Spitzensteuersätze usw.«.²⁴ Die ökologischen Prioritäten brachten zweifellos neue Akzente in die wirtschaftspolitische Diskussion, doch war mit solch vagen Umverteilungsforderungen schwerlich konkrete Politik zu machen, ganz abgesehen von der fehlenden Mehrheitsfähigkeit. Ebenso unpopulär war die Forderung, kurzerhand den Haushalt des BMWi zu verdoppeln, um vor allem durch eine umweltfreundlichere Energieversorgung neue Arbeitsplätze zu schaffen. Änderungsanträge bei den Beratungen für den Bundeshaushalt 1984, die auf Umwidmungen von Subventionen an die Luftfahrttechnik »für die Umstellung der Produktion auf nichtmilitärische Produkte« oder an den Schiffbau für die »Produktion ›sinnvoller‹ Güter« zielten, waren von konkreter Strukturpolitik ebenfalls weit entfernt.²⁵

²³ Hickel, Wirtschaften; vgl. zum breiten Spektrum wirtschaftspolitischer Überlegungen im Grünen-Umfeld auch Projektgruppe (Hg.), Perspektiven.

²⁴ Treffen der zukünftigen Bundestagsfraktion, 11.-13.2.1983, in: Die GRÜNEN im Bundestag 1983-1987, S. 7 f.

²⁵ Pressemitteilung Nr. 383/83 der Grünen im Bundestag, 30.9.1983, AGG, B.II.1/59/2; Manfred Beckenbach/Frank Busch, Bericht zur Haushaltspolitik der Grünen im Bundestag, o. D. (Oktober 1983), AGG, B.II.1/59 (Zitate). Vgl. auch den Rechenschaftsbericht des AK I Haushalt, Finanzen, Wirtschaft der Fraktion, März 1984, in: Die GRÜNEN im Bundestag 1983-1987, S. 427, demzufolge von mehreren

Umweltpolitische Reorientierungen zugunsten eines »qualitativen Wachstums« erschienen mittlerweile auch im Gewerkschaftslager als Hoffnungsträger einer Rückkehr zur Vollbeschäftigung durch Strukturpolitik. Gewissermaßen antizyklisch wurde beim DGB-Bundesvorstand erst in den 1980er Jahren eine eigene Abteilung für Strukturpolitik, gleichzeitig aber auch eine Abteilung für Umweltpolitik eingerichtet. Die Geschäftsberichte forderten weiterhin unverhohlen, dass wirtschaftliche »Strukturen, die zu negativen Folgen« in Form zunehmender Ungleichheit oder Arbeitslosigkeit führten, »geändert werden« müssten. Inhaltlich gingen die Vorschläge über die geläufigen Forderungen nach mehr Prognosen, auch im Rahmen der hierfür dezidiert nicht geschaffenen Strukturberichterstattung, und das Eintreten für diffus bleibende »verbesserte staatliche und kommunale Gestaltungsmöglichkeiten« nicht hinaus. Auch die Forderung nach Strukturräten blieb virulent. Der Fokus auf die Abmilderung von Beschäftigungsverlusten in Krisenbranchen verlieh der gewerkschaftlichen Kritik der herrschenden Strukturpolitik dennoch eine ausgesprochen defensive Grundstimmung, die noch verstärkt wurde durch das Eingeständnis, die gewerkschaftlichen Forderungen seien angesichts der stärkeren Hinwendung der Politik zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Unternehmen kaum durchsetzbar.²⁶

Deutlich offensiver gab sich die IG Metall. Konfliktbetont und durchaus innovativ unterschied man hier »Konzepte der kapitalorientierten und der arbeitsorientierten Strukturpolitik«. Letztere richtete sich nicht nur gegen »Kahlschlagsanierung« in Krisenbranchen auf Kosten der Belegschaften. Kritisiert wurde vielmehr auch die Förderung von »Zukunftsindustrien« als angeblich irreale Hoffnung, »unter Inkaufnahme einer mehr oder weniger langen Übergangszeit aus den technischen Wundern der Gegenwart ein beschäftigungspolitisches Wunder der Zukunft zu machen«, während tatsächlich ein internationaler Wettlauf um Produktivitätsfortschritte letztlich auf einen Nettoarbeitsplatzabbau hinauslaufe. Stattdessen müsse es um »die dauerhafte Sicherung vorhandener und die Schaffung neuer Arbeitsplätze« gehen, und zwar durch »strukturpolitische Sofortmaßnahmen« bis hin zu »politischen Existenzgarantien für Krisenbranchen« sowie einen mittelfristigen Ausbau staatlicher Lenkungs- und Kontrollmöglichkeiten, der letztlich auf der

hundert Änderungsanträgen im ersten Jahr der Bundestagspräsenz »kein einziger angenommen« wurde.

26 Geschäftsbericht des DGB-Vorstands 1982-1985, S. 585 f.; ganz ähnlich 1986-1989, S. 577 f.; Der DGB bereitet den Rückzug aus dem Wohnungsbau vor, in: FAZ, 27.5.1986.

KEINE WENDE?

Linie der Forderungen nach Investitionslenkung in den 1970er Jahren lag. Ähnlich wie in der Programmatik des DGB erschien dabei eine parallele Berücksichtigung beschäftigungs-, sozial- und umweltpolitischer Ziele möglich, der große organisatorische Reformentwurf für die 1980er Jahre aber lag hier ebenso wenig vor. Die Gewerkschaften waren eben zuallererst Interessenvertretungen, und daher ging es ihnen eher um eine strukturpolitische Abstützung beschäftigungspolitischer Anliegen.²⁷

1988 legte die IG Metall allerdings ein dezidiert »strukturpolitisches Memorandum« vor. Nach eigener Einschätzung machte die Gewerkschaft erst damit den Versuch, auf einem Feld aktiv zu werden, das sie bis dahin Staat und Unternehmen überlassen hatte. Die Ankündigungen klangen kampfeslustig: So werde es darum gehen, durch den Aufbau neuer Produktlinien an gefährdeten Standorten »den Vorrang für die Sanierung der regionalen Beschäftigungsbilanzen vor der Sanierung der privaten Konzernbilanzen« durchzusetzen. Dadurch gewann zugleich die regionale Strukturpolitik an Interesse, wo durch eine aktive Koordinierung von Fördermaßnahmen ein ruinöser Standortwettbewerb verhindert werden sollte. Durch eigenständige gewerkschaftliche »Regionalanalysen« sollte die Grundlage für eine Mitgestaltung der Strukturpolitik geschaffen werden. Konkret wurde jedoch vor allem die Errichtung von Beschäftigungsgesellschaften gefordert, um krisenbetroffenen Arbeitnehmern sichere Arbeitsplätze zu garantieren. Diese sollten ebenso von den Unternehmen mitfinanziert werden wie die Erarbeitung von »Belegschaftsinitiativen zur Umstellung und Erweiterung des Produktionsprogramms«, dem Staat fiel die Aufgabe von Kapitalbeteiligungen und finanzieller Förderung zu. Ergänzt werden sollte das Maßnahmenbündel durch »regionale Zukunftsinvestitionsprogramme« im Stil des 1977 aufgelegten ZIP.²⁸

So einleuchtend die Entdeckung der Region als Aktionsfeld gewerkschaftlicher Strukturpolitik auf den ersten Blick wirkte, so wenig war eine bundesweite Konzertierte Aktion zur Verhinderung von Standortkonkurrenzen tatsächlich vorstellbar. Immerhin engagierten sich die Gewerkschaften damit stärker in der Industriepolitik als der Spitzenverband der Industrie. Jenseits der allfälligen Forderungen nach Steuererleichterungen befürwortete der BDI grundsätzlich eine »marktwirtschaftliche Strukturanpassungspolitik«, die arg verkürzt einer »staatlichen Struk-

27 Geschäftsbericht IG Metall 1983-1985, S. 93-96.

28 Geschäftsbericht IG Metall 1986-1988, S. 96-99 (Zitate); IG Metall (Hg.), Alternativen; beispielhaft für die starke regionale Orientierung auch die Beiträge des Schwerpunktthefts »Neue Ansätze der Strukturpolitik« der WSI-Mitteilungen 42 (1989), S. 173-236.

turplanung« gegenübergestellt wurde und im Kern auf die Schaffung von Rahmenbedingungen hinauslief, »die die Friktionen bei der Strukturpassung möglichst gering« halten sollten. Worin genau diese Bedingungen bestanden und wie »gering« die »Friktionen« genau sein sollten, blieb ungeklärt. Strukturprognosen oder den gewerkschaftlichen Vorschlag einer Regionalisierung der Strukturerichterstattung lehnte die Verbandsführung, wenig überraschend, ebenso ab wie Ansätze einer regionalen Strukturlenkung durch differenzierte Fördersätze.²⁹

Strukturanalyse in der Endlosschleife: Wissenschaft und Politikberatung

Von wirtschaftswissenschaftlicher Seite schien noch am ehesten eine »neue Industriepolitik«, die mittlerweile von einigen Ökonomen propagiert wurde, neue Impulse zu bieten. Vor allem die japanischen Erfolge auf dem Weltmarkt, die wesentlich der engen Koordinierung von Unternehmen und Industrieministerium zugeschrieben wurden, schienen Forderungen nach aktiveren, auch außenwirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen selbst zugunsten absteigender Branchen zu rechtfertigen. Der im deutschen Kontext bislang eher vermiedene Begriff der Industriepolitik machte immerhin explizit, was sektorale Strukturpolitik in der Praxis tatsächlich war. Hinter der Unschärfe des Schlagworts von der »neuen« Industriepolitik verbargen sich jedoch kaum konzeptionelle Neuerungen: Jenseits von außenwirtschaftlicher Entliberalisierung, die trotz aller protektionistischen Versuchungen in einzelnen Branchen schon aufgrund absehbarer Retorsionsmaßnahmen und der hohen Exportabhängigkeit der Bundesrepublik mit der grundsätzlichen handelspolitischen Linie kollidierte, ergab sich auch hieraus in erster Linie ein Plädoyer zur Förderung von Forschung und Entwicklung.³⁰ Ansonsten zielten solche Ansätze eher auf eine aktive Hemmung des Strukturwandels und waren auch insofern mit den im BMWi und im Mainstream der deutschen Volkswirtschaftslehre hochgehaltenen Prinzipien schwerlich vereinbar.

Wie aber Strukturpolitik in einem positiven, nicht bloß subventionskritischen Sinne zu konzeptualisieren sein könnte, war unter Wirt-

29 Ausarbeitung der BDI-Abteilung I/4 zur Strukturpolitik, 12.10.1984, BDI-Archiv, SP 70/1; vgl. Jahresbericht des BDI 1984-1986, S. 70f.

30 Schmidt, Industriepolitik (Zitate); Härtel u. a., Industriepolitik, S. 1-16; beispielhaft für das Diskussionsspektrum Fels/Vogel (Hg.), Industriepolitik. Zur generellen Liberalisierungstendenz des Außenhandels und zur Protektion von Branchen vgl. Giersch/Paqué/Schmieding, Miracle, S. 222-236.

KEINE WENDE?

schaftswissenschaftlern weiterhin unklar. Zwar hatten sich auch liberale Ökonomen nolens volens mit der Existenz eines Politikfelds arrangiert, das diese Bezeichnung trug. Als die Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute 1984 über »Erfolg und Misserfolg sektoraler Strukturpolitik« debatierte, klagte der Präsident des Ifo-Instituts einleitend zuallererst, deren »Problematik« – gemeint war die angebliche Systemwidrigkeit in einer Marktwirtschaft – sei »offenbar auch in Generationen nicht zu ändern«. Von allein politisch zu legitimierenden Erhaltungssubventionen ganz abgesehen, sei auch die Förderung von Hightech-Branchen ökonomisch mindestens fragwürdig, die genaue Gestaltung von Anpassungshilfen bleibe kritisch zu beobachten.³¹ Aber die nachfolgenden Beiträge demonstrierten eben auch, dass jenseits ordnungspolitischer Bauchschmerzen hier ein weites Feld der ökonomischen Analyse und Politikberatung harzte.

Die begriffliche Stringenz und die analytische Kohärenz musste das jedoch nicht zwangsläufig schärfen. Eine kritische Studie bemängelte im Gegenteil 1983, die rasch gewachsene Zahl an wissenschaftlichen Publikationen und die Karriere der Vokabel »strukturell«, eines »diffusen Beiwortes zur Kennzeichnung gravierender Problemlagen wirtschaftlicher Art«, habe vielmehr definitorische Unklarheiten deutlich vergrößert.³² Die »Mesoökonomie« war zwar längst ein etabliertes Themenfeld der Wirtschaftswissenschaften, wie ein Lehrbuch festhielt, das Ende der 1980er Jahre die Ziele, Träger und Instrumente durchdeklinierte. Doch während sich gegen die geläufige marktliberale Grundsatzkritik, Strukturpolitik behindere den Strukturwandel, noch leicht auf die Tatsache verweisen ließ, dass sie in fortgeschrittenen Volkswirtschaften nun einmal unübersehbar stattfinde, zeugte bereits die Vielfalt der hier präsentierten nationalen Politikansätze von der Schwierigkeit, allgemeingültige Regeln zu formulieren. Die Unvollkommenheit der realen Welt gegenüber modelltheoretischen Optimalbedingungen ermöglichte zwar eine differenzierte, wachstumstheoretisch unterfütterte Interventionslehre. Doch diesseits umfassender Strukturplanung reduzierte sich die Charakterisierung von Strukturpolitik letztlich darauf, dass es hinsichtlich der Ziele wie der Instrumente »stets nur um eine (mehr oder weniger starke) Ergänzung oder Beeinflussung des Marktprozesses« gehe.³³

³¹ Oppenländer, Begründung, S. 9.

³² Rasmussen, Strukturpolitik, S. 6f.

³³ Meißner/Fassing, Wirtschaftsstruktur, S. V, 134-151 (Zitat S. 149 f.).

Damit war wiederum zwar die Praxis beschrieben, ansonsten aber in erster Linie ein Problem benannt, zumal wenn gleichzeitig eine Reorientierung der Wirtschaftspolitik an marktwirtschaftlichen Kriterien gefordert wurde. Aus dieser Perspektive war es schlüssig, dass sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zunehmend auf die Kritik der sektoralen Strukturpolitik als künstlicher Branchenerhaltung einschoss. Für die Ökonomen waren Erhaltungssubventionen angesichts der immer offensichtlicheren Strukturprobleme in den Krisenbranchen Stahl, Bergbau und Schiffbau kein sinnvolles Mittel gegen die Herausforderungen des Strukturwandels, sondern verschärften die Probleme zusätzlich, weil die Politik sich damit gegen eine effiziente Faktorallokation durch die Arbeits- und Gütermärkte zu stemmen versuchte.³⁴ Während der Begriff »Strukturpolitik« in den Gutachten der 1980er Jahre kaum noch – und wenn, dann im Kontext harscher Kritik – auftauchte, gehörten Aufforderungen zur Kürzung von Subventionen im Kontext der Haushaltskonsolidierung mittlerweile zum Standardrepertoire. 1981 wurde gar »die Bereitschaft, aus Beschäftigungsrücksichten leistungsschwache Unternehmen« am Leben zu halten, als »Krebsschaden« bezeichnet, durch den ein »Zustand schleichender allgemeiner Defizithaftung des Staates« drohe. Ergänzt wurden solche Passagen teils durch ausführliche Analysen einzelner hochsubventionierter Branchen, insbesondere der Kohle- und Stahlindustrie sowie des Wohnungsbaus und der Landwirtschaft.³⁵

Der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi stieß 1985 ins selbe Horn und forderte eine klare »Priorität der Ordnungspolitik«, um Staat und Wirtschaft aus »interventionistischer Verstrickung« zu führen. Das umfangreiche Gutachten, das die Ergebnisse mehrerer Sitzungen seit 1983 zusammenfasste, verlangte nicht nur einen Subventionsabbau in den schrumpfenden Industrien, sondern auch die »Abkehr von einer spezifischen Forschungs- und Technologiepolitik«. Hier war viel von den Informationsdefiziten und fehlenden ökonomischen Kriterien staatlicher Eingriffe, vom Unterlaufen der marktwirtschaftlichen Auslese innerhalb von Branchen durch die Förderung aller Unternehmen, von Gefahren des Lobbyismus und Rent-seeking die Rede. Am Ende lief das auf eine Sammlung von Argumenten dafür hinaus, am besten gar keine,

34 Schanetzky, Ernüchterung, S. 263, anhand der Jahresgutachten 1982/83 und 1983/84.

35 Vgl. insb. SVR, Jahresgutachten 1981/82, S. 142 (Zitat), 201-214; dito 1982/83, S. 148-161; dito 1983/84, S. 184-191, 229-238; dito 1984/85, S. 211 f.; dito 1985/86, S. 133-136, 163-166; dito 1987/88, S. 142-147; dito 1988/89, S. 140-150. Speziell gegen die Unterstützung des Ruhrgebiets: SVR, Jahresgutachten 1988/89, S. 17 f., 181-196.

KEINE WENDE?

oder doch zumindest keine sektorale oder »selektive« Strukturpolitik zu betreiben, sondern eine »mobilitätsfördernde Politik«, die hier vor allem die Mobilisierung regionaler Arbeitskräftewanderungen, die Abflachung des Einkommensteuertarifs sowie den Abbau von Kündigungsschutz und Sozialplanauflagen umfasste.³⁶

Impulse zugunsten einer systematischeren Strukturpolitik gingen von beiden wissenschaftlichen Gremien nicht aus. Die Strukturberichterstattung der fünf unabhängigen Forschungsinstitute stellte in dieser Hinsicht nur auf den ersten Blick eine Alternative dar. Die 1983 vorgelegten Ergebnisse der zweiten Berichtsphase enthielten nach Einschätzung der Bundesregierung zwar »wesentlich mehr wirtschaftspolitisch relevante Analysen, Empfehlungen und auch Kritik als die ersten Berichte«. Jeweils drei Institute waren in unterschiedlichen Konstellationen drei der fünf Forschungsschwerpunkte zugewiesen worden, die sich auf Wechselwirkungen von Strukturwandel und Beschäftigung, auf den Zusammenhang mit Geldpolitik und Inflation, auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, die strukturellen Auswirkungen der Energiepreisentwicklung sowie die »Struktur des öffentlichen Sektors« erstreckten. Allen fünf Einrichtungen war außerdem aufgegeben worden, »die Auswirkungen staatlicher Interventionen, insbesondere von Subventionen, auf die Gesamtwirtschaft und die Wirtschaftsstruktur zu analysieren« und konkrete Abbauvorschläge zu machen.

Die Arbeiten hatten aber auch diesmal nicht zu einer gemeinsamen Diagnose geführt. Die Gutachten stellten erneut eine Absage an »einfache kausale Erklärungsmuster oder eine umfassende Theorie des Strukturwandels« dar und widersprachen sich zum Teil. Das war angesichts des kompetitiven Verfahrens nicht überraschend. Immerhin wurde offen das Missvergnügen der Bundesregierung über die mangelnde Auseinandersetzung mit den ursprünglichen Differenzen und über eine ungenügende analytische Fundierung der Gutachten artikuliert. Dass diese »in vielen Fällen für staatliche Zurückhaltung und für mehr Anpassungs- und Risikobereitschaft in der Wirtschaft« plädierten, lag hingegen ganz auf der aktuellen wirtschaftspolitischen Linie, obwohl es im Grunde die Tendenzen der ersten Berichtsrunde forschrieb.³⁷

Diesseits des reinen Wissenszuwachses, der als Fundgrube für Fachreferenten in den Ministerien oder für die empirische Wirtschaftsfor-

36 BMWi (Hg.), *Strukturwandel*, S. 42-78 (Zitate S. 42, 68, 72 ff.).

37 Stellungnahme der Bundesregierung zu den Berichten der fünf an der Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute, 29.6.1984, BT-Drs. 10/1699, S. 3 f. Zusammenfassungen der Institutsberichte finden sich als Anhang ebd., S. 26-71.

schung dienen mochte, war daher mit den allgemeineren Resultaten der Strukturwandelsforschung kaum neue Strukturpolitik zu begründen. Das galt in sektoraler Hinsicht ebenso wie in regionaler, zumal Forderungen nach einer Regionalisierung der Strukturberichterstattung von der Bundesregierung mit der dürren Feststellung abgeschmettert wurden, eine solche Weiterentwicklung lasse sich »derzeit nicht realisieren«. Diese Einschätzung war durchaus realistisch, weil die Institute hier selbst einen erheblichen statistischen Aufwand bei voraussichtlich begrenztem Erfolg hätten betreiben müssen. Bislang reichte die Datenbasis nicht einmal aus, um die regionale Verteilung von Ausgaben des Bundes zu eruieren, ganz zu schweigen von den konkreten Effekten auf regionale Einkommen und Arbeitsmärkte. Zum Teil scheiterte eine derartige Bestandsaufnahme schlicht daran, dass die Mittel durch die Länder vergeben wurden. Auch ein sekundäres Abfließen der Gelder in andere Regionen durch Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten oder durch überregionale Lieferverflechtungen ließ sich nicht erfassen, bei Steuervergünstigungen fehlte eine regionalstatistische Grundlage vollends. Und schließlich spielten die Bemühungen der Kommunen etwa durch Ausweisung von Gewerbeflächen für die Ansiedlung von Unternehmen eine wesentliche Rolle, ließen sich jedoch in der Subventions- und Arbeitsmarktstatistik ebenso wenig abbilden wie unterschiedliche Lohnniveaus.³⁸

Die Brauchbarkeit der Strukturberichterstattung als wirtschaftspolitische Entscheidungsgrundlage hielt sich auch nach der dritten, 1987 beendeten Berichtsrunde in engen Grenzen. »Spezielle und grundsätzliche Auffassungsunterschiede zwischen den Instituten« änderten zwar nichts daran, dass diese insgesamt das Grundproblem der bundesdeutschen Wirtschaft in einem zu langsamem Strukturwandel sahen. Wachstums- und Beschäftigungsprobleme könnten deshalb, so die Lesart der Bundesregierung, »auf Dauer keinesfalls durch defensive wirtschafts- und strukturpolitische Strategien, also durch Verzögerungen der Strukturanpassung, gelöst werden«.

Die herrschende wirtschaftspolitische Strategie mochte überdies im Plädoyer für Marktwettbewerb und in der Ermunterung unternehmerischer Innovativität ihre »erneute wissenschaftliche Bestätigung« finden. Doch jenseits solcher Legitimationseffekte hätten die Strukturanalysen, die sich mit dem privaten Konsumverhalten ebenso beschäftigten wie mit unternehmerischem Investitionsverhalten, mit der Energie- und

³⁸ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage [der Regierungsfraktionen betr.] Wirtschaftliche Bedeutung und Entwicklung strukturschwacher Regionen, 13.12.1984, BT-Drs. 10/2629, S. 2, 13 f.

KEINE WENDE?

Umweltpolitik ebenso wie mit dem Staatshaushalt, eine umfassende und stringente »verwissenschaftlichte« Strukturpolitik selbst dann nicht vorantreiben können, wenn dies von Regierungsseite überhaupt erwünscht gewesen wäre. Die Berichte stellten im Grunde eine mittlerweile institutionalisierte Ergänzung der konjunkturellen Gemeinschaftsdiagnose und der stärker strukturell argumentierenden Jahresgutachten des Sachverständigenrats um die mittlere Frist dar – nur dass die Ergebnisse mangels Abstimmung oder Kompromissfindung der beteiligten Experten in vielen Punkten voneinander abwichen, wenn sie sich nicht gar widersprachen. Eine erneute Reorganisation der nächsten Berichtsrunde durch zeitlich versetzte Abgabetermine der allgemeinen Strukturberichte zwischen 1989 und 1992 sowie einige zusätzliche Schwerpunktthemen ließ nicht erwarten, dass sich daran etwas ändern könnte.³⁹

Die Strukturberichterstattung hatte sich im Laufe der 1980er Jahre in jene »rekursive Schleife« begeben, die Peter Weingart als charakteristisch für die »Verwissenschaftlichung der Politik« beschrieben hat: Die Grundprobleme der Strukturpolitik in einer Marktwirtschaft wurden regelmäßig zwecks präziserer Klärung an die Forschung »zurückgespielt«, ohne dass aus den bereits erreichten Ergebnissen tatsächlich (sichtbare) Entscheidungen resultierten.⁴⁰ Die Schwerpunkte und Ergebnisse der einzelnen Berichte müssen hier nicht referiert werden. In der Rückschau der Institute auf die ersten zehn Jahre der Strukturberichterstattung kam neben den Differenzen im Detail immerhin zum Ausdruck, dass es in der wissenschaftlichen Strukturforschung immer noch unterschiedliche Positionen im Grundsatz gab. Im DIW, das der Sozialdemokratie und dem Keynesianismus deutlich näher stand als die übrigen Institute, herrschte ein größerer Optimismus hinsichtlich der künftigen Machbarkeit sektoraler Prognosen und entsprechender Politikberatung, ja selbst einer künftigen Regionalisierung der Berichterstattung als im Kieler IfW oder im RWI, wo man die negativen Erfahrungen mit staatlicher Intervention hervorhob.

Dass die Strukturberichte wegen ihres Informationsgehalts allgemein auf Akzeptanz stießen, wurde im DIW leicht säuerlich auf die Formel gebracht, ihre Wertschätzung habe in dem Maße zugenommen, »wie klar wurde, dass Informationen nicht notwendigerweise zu Interventionen führen«. Einigkeit bestand jedoch darüber, dass die Analysen die große Komplexität des Strukturwandels und die begrenzte Tauglichkeit ein-

39 Stellungnahme der Bundesregierung zu den Berichten der fünf an der Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute (Strukturberichte 1987), 29.9.1988, BT-Drs. 11/3017, Zitate S. 3, 27.

40 Weingart, Stunde, S. 150.

facher Theorieansätze zu dessen Beschreibung und Erklärung demonstriert hatten. Nicht zuletzt hatte die Berichterstattung differenziertere Datenerhebungen und Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts vorangetrieben, das den wesentlichen quantitativen Input bereitzustellen hatte, und fungierte insofern als Dienstleistung für die Forschung außerhalb der beteiligten Institute, für Interessenverbände und die interessierte Öffentlichkeit.⁴¹

Auf politischer Ebene hingegen war selbst die im Rahmen der dritten Berichtsrunde entwickelte gemeinsame statistische Abgrenzung der Subventionen schon insofern keine Argumentations- und Entscheidungshilfe, als auch diese Berechnung in der Relation zum Sozialprodukt eine leicht, aber eben anhaltend rückläufige Tendenz zeigte. Die prinzipielle Einigkeit über die negativen ökonomischen Wirkungen von Subventionen bot überdies noch längst keine hinreichende Basis für eindeutige Abbauempfehlungen: Neben der unscharfen Formulierung der Subventionsziele, an denen Kosten und Resultate zu messen waren, kamen Modellrechnungen des DIW und des RWI über die Auswirkungen einer aus Subventionskürzungen finanzierten Steuersenkung zu »stark differierenden Größenordnungen«, weil sie von unterschiedlichen Prämissen ausgingen. Schwerpunkte und Umfang der konkreten Abbauvorschläge variierten, wenig überraschend, ebenfalls: Wo das Ifo-Institut neben Landwirtschaft und Bergbau auch den Mittelstand zur Entlastung des Haushalts heranziehen wollte, HWWA-Institut und IfW besonders die Subventionen an die Luftfahrtindustrie kritisierten, schlug das DIW unter anderem die pauschale Streichung aller bereits vor 1945 [!] eingeführten Steuervergünstigungen vor – das waren immerhin 30 Posten mit einem Volumen von etwa 6 Mrd. DM.⁴² Der Umkehrschluss, dass Subventionsabbau keinen Ersatz für eine systematische Strukturpolitik darstellen konnte, lag nahe, wurde aber in der Stellungnahme der Bundesregierung natürlich nicht formuliert.

41 o. V. (DIW), Jahre (Zitat S. 36); Löbbecke, Jahre; IfW, Jahre.

42 Stellungnahme der Bundesregierung zu den Berichten der fünf an der Strukturbereichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute (Strukturerichte 1987), 29.9.1988, BT-Drs. II/3017, S. 23-26.

4.2 »Über Subventionstatbestände muss politisch entschieden werden«: Die Subventionsdebatte der 1980er Jahre

Die Fokussierung auch der Strukturerichterstattung auf Subventionsabbau demonstrierte einmal mehr, dass Finanzhilfen und Steuervergünstigungen weniger denn je als Lenkungsinstrument einer bewussten, umfassenden Strukturpolitik und mehr denn je als Finanzproblem wahrgenommen wurden. Abgesehen von den nicht mehrheitsfähigen Forderungen aus dem sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Spektrum, reduzierten sich die Herangehensweisen an Industriepolitik im Grunde auf das, was angeblich niemand wollte: Subventionen, jedenfalls in ihren strukturkonservierenden Spielarten. Für deren Abbau wiederum waren die Berichte trotz der eingehenden Beschäftigung mit dem Thema keine große Hilfe.⁴³

Schon der Kommentar der Bundesregierung zur Strukturerichterstattung 1983 lief auf eine diskretionäre Beurteilung (und Vergabe) von Subventionen statt auf ein stärkere Regelbindung hinaus. 1987 wurde dann im Finanzministerium resümiert, auch die neue Runde der vom Wirtschaftsressort verantworteten Strukturerichterstattung habe zu diesem Thema »kaum Erkenntnisfortschritt gebracht«, weil es letztlich an gleichermaßen »konkreten und realistischen Abbauvorschlägen« mangle. Im Grunde wurde hier aber wohl kaum anderes erwartet – galt doch für den referierenden Beamten ohnehin die Regel, dass »Subventionsabbau weniger ein wissenschaftliches Erkenntnisproblem, sondern vielmehr ein politisches Durchsetzungsproblem« sei.⁴⁴ Zwei Jahrzehnte nach ihrer Einführung stellte das zugleich der vom BMF verantworteten Subventionsberichterstattung ein schlechtes Zeugnis aus.

Jenseits dieses hemdsärmeligen Pragmatismus offenbarte die unvermindert anhaltende Debatte über Subventionsabbau ebenfalls eine gewisse Ratlosigkeit. Dabei drängten sich offenbar psychologisch-medizinische Metaphern zur Diagnose eines Problems auf, das die Politik strukturell zu überfordern schien. Lambsdorff verurteilte Subventionen

⁴³ Stellungnahme der Bundesregierung zu den Berichten der fünf an der Strukturerichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute, 29.6.1984, BT-Drs. 10/1699, S. 15-21. Das Zitat aus der Überschrift in: IA1/I A 3, Würdigung des Subventions-Hearings am 3./4. Juni 1982 aus finanz- und haushaltspolitischer Sicht, 6.6.1982, BAK, B 126/95004.

⁴⁴ Thormählen (IA1), Betr.: Strukturerichte 1987 der fünf wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, 14.12.1987, BAK, B 126/105568; Albrecht/Thormählen, Subventionen, S. 100.

DIE SUBVENTIONSDEBATTE DER 1980ER JAHRE

grundsätzlich als »Fremdkörper« in der Marktwirtschaft. Nachdem schon 1979 vom »Opium für die Wirtschaft« die Rede gewesen war, fürchteten liberale bzw. ordoliberalen Politiker nun das Versinken einer ganzen Volkswirtschaft im Drogenrausch. Hans Tietmeyer, der 1982 als Staatssekretär ins Finanzministerium gewechselt war, forderte, der »Patient Volkswirtschaft im Strukturwandel« müsse »stetig, aber schrittweise von der Droge ›Subvention‹ entwöhnt werden«.⁴⁵ Dasselbe Bild benutzte Wirtschaftsminister Bangemann, ohne allerdings Subventionen pauschal zu verfeuern. Diese seien vielmehr »ein politisches Instrument, das nur bei sparsamer Dosierung seine Wirkung entfalten« könne, im »Übermaß eingesetzt« hingegen »eine gefährliche Droge« darstelle, sodass die Abhängigen eine »Entziehungskur« benötigten. Das ließ im Zweifelsfall viel Raum zur freihändigen Entscheidung über Sinn und Notwendigkeit von Staatshilfen. Bangemann präferierte denn auch klar den »Mut der Politiker« zur Überwindung der »Subventionsmentalität« gegenüber rechtlichen Instrumenten oder pauschalen Kürzungen aller Subventionen nach der »Rasenmähermethode«.⁴⁶

Die Klagen über »Subventionsmentalität« begleiteten die Diskussion weiterhin. In dem bereits zitierten Jahrbuch der CDU/CSU-Mittelstandsvereinigung etwa übte sich darin ausgerechnet deren Vorsitzender Elmar Pieroth, zugleich als Wirtschaftssenator mitverantwortlich für die hochgradige Subventionierung der West-Berliner Wirtschaft, die in den 1980er Jahren noch einmal massiv zunahm, und für einen Landeshaushalt, der zu mehr als der Hälfte vom Bund ausgeglichen wurde. Über die beeindruckende Ineffizienz der Berlinförderung verlor Pieroth kein Wort, sondern tat sich stattdessen als Kritiker der Hilfen für die norddeutsche Werftindustrie hervor, die stark in den sozialdemokratisch regierten Stadtstaaten vertreten war.⁴⁷

Für die Realität des Subventionsabbaus waren solche Klagen über vermeintliche Mentalitäten wenig relevant. Wie das Beispiel zeigt, ließen sie sich beliebig zur Delegitimierung des politischen Gegners oder zur Verschleierung eigener Interessen heranziehen, weil viele Regionen und Branchen von Staatshilfen profitierten – dem Selbstverständnis nach, im

45 Ausführungen Lambsdorffs bei einem Hearing des bayerischen FDP-Landtagsfraktion am 15.7.1982, in: ders., Luft, S. 103–106; Vortrag Tietmeyers auf dem Deutschen Steuerberatertag in Frankfurt, 4.II.1985, BAK, B 126/88079; vgl. Kap. 3.2.

46 Bangemann, Steuerpolitik, S. 116 ff. Laut Einleitung waren Bangemanns Äußerungen durch Experten seines Ministeriums »fachmännisch geprüft« worden; ebd., S. 13.

47 Elmar Pieroth, Mehr Selbständigkeit – weniger Subventionen, in: Mittelstandsvereinigung (Hg.), Markt, S. 13–18; vgl. Ahrens, Gewohnheiten, S. 295 ff.

KEINE WENDE?

Gegensatz zu anderen Empfängern, gewöhnlich zu Recht. Ein großangelegtes öffentliches Hearing des Bundestags-Haushaltsausschusses anlässlich des achten Subventionsberichts demonstrierte im Juni 1982 in ungewohnter Breite diese unterschiedlichen Interessenlagen. Mehr als 50 »Sachverständige« (die meisten Delegierte von Unternehmerverbänden) waren aufgerufen, vor dem Beginn der Beratungen über den Bundeshaushalt des nächsten Jahres ihre Positionen darzulegen und hatten das teils bereits schriftlich getan. Darunter fanden sich auch generelle Forderungen, so der Arbeitsgemeinschaft selbständiger Unternehmer und des Deutschen Industrie- und Handelstags nach einem linearen Abbau aller Finanzhilfen um denselben Prozentsatz, was wiederum der DGB klar ablehnte. Der BDI verweigerte weiterhin die Vorlage konkreter Abbauvorschläge und forderte stattdessen die Errichtung gemeinsamer Arbeitsgruppen von Parlamentariern und »Sachverständigen« der jeweils betroffenen Wirtschaftsverbände. Das Protokoll des Hearings bot aber vor allem einen bunten Strauß von kurzen Branchendarstellungen, die im Endeffekt auf die generelle Ablehnung marktverzerrender Subventionen unter Rechtfertigung der je eigenen Begünstigung hinausliefen, ob nun in der Landwirtschaft, im Schiffbau oder in der Bausparförderung. Branchenübergreifende korporatistische Aushandlungsprozesse unter Einbeziehung wissenschaftlichen Sachverstands, so viel machte die Veranstaltung klar, würden jedenfalls keinen systematischen Subventionsabbau ermöglichen.⁴⁸

Tatsächlich war es das primäre Ziel des Ausschusses gewesen, konkrete Abbauvorschläge zu erhalten. Auch im Parlament wurde also eine Neigung zum pragmatischen Subventionsabbau deutlicher, die vielleicht schon immer eine Mehrheitsposition gewesen sein mochte, aber umso deutlicher belegte, dass die systematisch intendierte Subventionsberichterstattung ihren Zweck nicht erfüllte. Aus den vorbereitenden Papieren des Finanzministeriums für den Fragenkatalog, den die »Sachverständigen« vorab erhalten hatten, waren daher sogar weite Teile der »mehr ›subventionsphilosophischen‹ Fragestellungen« gestrichen worden. Die Aufforderung, sich zu »linearen« Kürzungen zu äußern, galt im BMF als willkommener Ersatz für solche generellen Einlassungen, weil sich hier allgemeine Kritik an der »Subventionspolitik« anbringen ließ, ohne dass irgendeine Interessenvertretung konkrete Forderungen nach Streichungen bei anderen Empfängern erheben musste – ein »taktischer Fluchtweg

48 Vgl. die Publikation des Protokolls: Deutscher Bundestag (Hg.), Fragen; sowie die kritischen Kommentare der Ministerialexperten in: IA1/I A 3, Würdigung des Subventions-Hearings am 3./4. Juni 1982 aus finanz- und haushaltspolitischer Sicht, 6.6.1982, BAK, B 126/95004.

DIE SUBVENTIONSDEBATTE DER 1980ER JAHRE

aus der konkreten Debatte«, der die offene Darlegung von Spezialinteressen unterlief.⁴⁹

Forderungen nach einem solchen »linearen« Schnitt (oder eben der »Rasenmähermethode«) wurden schon seit einiger Zeit auch aus dem Unionslager erhoben. Sie beliefen sich mal auf fünf, mal auf zehn Prozent und wurden nicht plausibler dadurch, dass der Fraktionsvorsitzende Kohl im November 1981 gar eine gleichmäßige Kürzung aller »Leistungen und Subventionen« verlangte.⁵⁰ Für die Experten im Finanzministerium hatte der Ansatz immerhin den Charme, dass die »Beweislast« umgekehrt worden wäre: Jeder Subventionsempfänger hätte selbst den Nachweis zu führen gehabt, warum eine spezielle Begünstigung unvermeidbar und deshalb von der Regel auszunehmen war. In der Folge wäre allerdings wohl schnell deutlich geworden, dass die einzelnen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen »verschiedene Prioritäten« genossen. Neben diesem sachlichen Einwand bestanden teils rechtliche Hindernisse eines sofortigen Abbaus, hinzu kamen die seit langer Zeit diskutierten unterschiedlichen Möglichkeiten der statistischen Abgrenzung. Und schließlich implizierten Forderungen nach »linearem« Abbau, dass sämtliche Subventionen »ordnungspolitisch grundsätzlich ›schlecht‹ und daher abzubauen« seien – dahinter stand letztlich eine pauschale Ablehnung staatlicher Intervention unabhängig von ihrer Motivation, mit der sich schlecht Politik machen ließ.⁵¹

Das interne Durchspielen der rechtlichen und sachlichen Probleme an Fallbeispielen machte schon vor dem Hearing deutlich, dass ein Abbau aller Subventionen um denselben Prozentsatz schlicht unmöglich sein würde.⁵² Dem neuen Staatssekretär Hans Tietmeyer rechneten dieselben Experten nach der Wahl 1983 erneut vor, dass dieser Ansatz nicht praktikabel war. Eine überschlägige Berechnung kam zu dem Ergebnis, dass sich die unvermeidlichen Ausnahmen – als größte Brocken wurden wieder einmal Landwirtschaft, Bergbau, Stahl, Werften, Luftfahrtindustrie, Berlinverkehr, sozialer Wohnungsbau und Sparförderung aufgelistet – auf rund zwei Drittel der Finanzhilfen des Bundes belaufen würden. Offenkundig handle es sich beim Konzept des »linearen« Abbaus »weni-

49 Albrecht/Forndran (IA1) an Minister, 13.5.1982, BAK, B 126/79373.

50 Vgl. Albrecht/Forndran (IA1) an Minister, 10.9.1981, BAK, B 126/79372, mit Bezug auf Forderungen der CDU-Arbeitnehmergruppe und der CDU/CSU-Fraktion; Matthöfer an Kohl, 19.11.1981, ebd.; sowie Matthöfer an den DIHT-Präsidenten Otto Wolff von Amerongen, 17.2.1982, ebd.

51 Albrecht/Forndran (IA1) an Minister, 13.5.1982, BAK, B 126/79373.

52 Albrecht/Forndran (IA1) an Minister, 10.5.1982, Anlage 1: Lineare Kürzung von Subventionen, BAK, B 126/95004; AL I an Minister, 11.6.1982, BAK, B 126/83473.

KEINE WENDE?

ger um rationale Subventionspolitik, die an wirtschafts-, regional- oder strukturpolitischen Zielen orientiert« sein müsse. Die Zustimmungsfähigkeit resultiere wohl eher aus dem psychologischen Effekt, dass scheinbar alle Empfänger gleichermaßen Opfer bringen sollten, aber genau diese Vorstellung wäre eben durch die umfangreichen Ausnahmen ad absurdum geführt worden.⁵³

Das blieb weiterhin die Leitlinie. Unmittelbar nach dem Koalitionswechsel wurde dem neuen Finanzminister Gerhard Stoltenberg vom Leiter seiner Grundsatzabteilung außerdem dargelegt, dass gerade in den Sektoren, in denen der Wettbewerb stark beschränkt war – so in der Landwirtschaft, im Verkehrswesen oder in der Energiewirtschaft – für diese Beschränkungen »die im Subventionsbericht aufgeführten Finanzhilfen nur eine marginale Rolle« spielen. Grundsätzliche Maßnahmen zur Intensivierung des Wettbewerbs, die sich die neue Regierung auf die Fahnen geschrieben hatte, hätten vielmehr beispielsweise bei der europäischen Agrarmarktordnung, bei der europäischen Stahlmarktregulierung oder bei der allgemeinen energiepolitischen Konzeption ansetzen müssen. Generell galt zudem, dass insbesondere wachstumsfördernde Subventionen, aber auch die Unterstützung von Kapazitätsabbau in niedergehenden Industrien auch daraufhin betrachtet werden mussten, ob sie den Aufbau funktionierender Märkte und die Anpassung an veränderte Marktstrukturen förderten oder nicht. Letzten Endes lief das auf die wenig verklausulierte Warnung hinaus, dass die pauschale Formulierung absoluter Einsparziele, deren Konkretisierung dann der ministerieninternen Diskussion oder der politischen Aushandlung überlassen blieb, ebenso an den Realitäten vorbeiging wie die »lineare« Kürzung aller Subventionen.⁵⁴

Die pragmatische Sichtweise der Ministerialexperten spiegelte sich in der Subventionsberichterstattung. Auch hier war eine gewisse Verschiebung der Perspektive ja noch in der sozial-liberalen Ära zu beobachten gewesen. Eine Erörterung von »Grundsätzen der Subventionspolitik« hatte es erstmals 1981 im letzten Bericht der Regierung Schmidt-Genscher gegeben. Sie fiel zwar nun etwas umfangreicher aus, blieb jedoch

53 Albrecht/Thormählen (IA1) an Tietmeyer, Betr.: Lineare Senkung von Finanzhilfen, 30.5.1983, BAK, B 126/83466 (Zitat); dito 16.5.1983, ebd.

54 AL I, Einige grundsätzliche Überlegungen zum Subventionsabbau, o. D., Anlage zu: AL I/IA1 an Minister, 7.10.1982, BAK, B 126/79374 (Zitat); IA1, Verstärkter Einsatz von Finanzhilfen in Form von Darlehen und Schuldendiensthilfen (Zinszuschüsse) anstelle von Zuschüssen, Erstattungen oder Zuweisungen, 12.11.1982, BAK, B 126/83465; Albrecht/Thormählen (IA1) an Tietmeyer, 7.2.1983, ebd.

DIE SUBVENTIONSDEBATTE DER 1980ER JAHRE

im achten Bericht im Wesentlichen eine nüchterne Darlegung von Zielsetzungen und Problemen der Subventionsvergabe wie des Subventionsabbaus. Der im September 1983 vorgelegte neunte Bericht demonstrierte den marktorientierten Reformanspruch der neuen Regierungskoalition vor allem insofern, als er stärker die ordnungspolitischen Einwände gegen Subventionen an sich betonte. Inhaltlich wurde zuallererst die »Ausdehnung der Staatstätigkeit« als zentrale Ursache der kumulierten Probleme benannt, gefolgt von einer Auflistung allein der negativen und letztlich krisenverschärfenden ökonomischen Effekte von Subventionen. Wo zuvor von »Subventionen als Teil der Wirtschaftsförderung«, als potenziellem Beitrag zur Stärkung der unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit die Rede gewesen war, erschienen sie nun gleichermaßen als ordnungs-, wachstums- und haushaltspolitisches Problem. Im Gegensatz zu früheren Berichten wurde sodann für die nächsten Jahre ein konsequenter Subventionsabbau trotz der schwierigen Rahmenbedingungen angekündigt.⁵⁵

Ein programmatischer Wandel war also durchaus erkennbar, auch die neue Regierung wies aber der abwägenden Analyse der einzelnen Subventionstatbestände entscheidende Bedeutung zu. BMF-Referatsleiter Dietrich Albrecht betonte anlässlich der Vorlage des neunten Berichts im Bulletin der Bundesregierung, dass »eine pauschale Bewertung von Subventionen und subventionsähnlichen Leistungen in [sic] ›gute‹ und ›schlechte‹ Maßnahmen nicht sachgerecht« sei. Es folgte ein weiteres Mal die Klarstellung, dass nur »sorgfältige Prüfung im Einzelfall« über Streichung, Beibehaltung oder notfalls sogar Erhöhung einzelner Subventionen entscheiden könne. Dabei hätten Befristung und degressive Gestaltung dafür zu sorgen, dass sie »nicht zu einer teuren und gesamtwirtschaftlich ineffizienten Form der Beschäftigungspolitik« würden. Vollkommen verzichtbar aber könnten Subventionen in der Sozialen Marktwirtschaft niemals sein.⁵⁶

Albrecht sah sich 1984 gar zu einem »Plädoyer für eine differenzierte Betrachtungsweise« genötigt, nachdem in der Öffentlichkeit der Vorwurf kursierte, dass »auch auf diesem Gebiet von einer ›Wende‹ nichts zu spüren sei«.⁵⁷ Kurz darauf legte er gemeinsam mit einem BMF-Referatskollegen sein drittes Buch zum Thema vor, das schon im Vorwort die

⁵⁵ Neunter Subventionsbericht, 6.9.1983, BT-Drs. 10/352, S. 5-8; Achter Subventionsbericht, 6.11.1981, BT-Drs. 9/986, S. 4ff.

⁵⁶ Dietrich Albrecht, Der Neunte Subventionsbericht, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Bulletin Nr. 89, 14.9.1983, S. 833 ff.

⁵⁷ IA1, Zur Problematik von Subventionen. Ein Plädoyer für eine differenzierte Betrachtungsweise, 21.8.1984, BAK, B 126/83471.

KEINE WENDE?

Vermutung, Subventionen seien in der Marktwirtschaft per se unzulässig, als praxisfremd und irreführend kritisierte. Ebenso sei Subventionsabbau »kein Selbstzweck« – allen schematischen Konzepten, ob nun in Form von Abbauplänen, der »Rasenmähermethode« oder eines im März 1984 vom Bundestag empfohlenen »Subventionsdeckels«, wurde die »selektive Kürzung als eine wirklichkeitsbezogene Lösung« entgegenhalten.⁵⁸

Auf dieser Linie hatte auch die bereits erwähnte, ausführliche Darlegung der methodischen Probleme der Erfolgskontrolle, die letztlich eine regelmäßige Einzelfallkontrolle als einzig wirksames Instrument erscheinen ließen, im achten Subventionsbericht 1981 gelegen. Die Einschätzung der BMF-Experten war hier bereits regierungsoffizielle Position geworden: »Es gibt keinen sinnvoll anderen Weg in der Subventionspolitik als den, jede einzelne Subvention immer wieder neu auf Sinn und Notwendigkeit zu prüfen und in Frage zu stellen«, hatte der Bericht kurzerhand festgestellt. Zwei Jahre später wurde ausdrücklich auf die dort zusammengestellten Beispiele und neue einschlägige Forschungsaufträge zur Wirkungsprüfung einzelner Maßnahmen verwiesen.⁵⁹ Neben der praktischen Machbarkeit war den BMF-Experten daran gelegen, nicht nur Regierung und Ministerien für unpopuläre Ausgabenkürzungen in die Pflicht zu nehmen, denn schließlich beruhte ein Großteil der Subventionen auf Gesetzen, die im Bundestag eine Mehrheit gefunden hatten.⁶⁰

Auf diskretionären, nicht an struktur- oder finanzpolitische Regeln gebundenen Subventionsabbau lief ebenso die Zurückweisung der vom neuen Parlamentarischen BMF-Staatssekretär Hansjörg Häfele vorgetragenen Idee hinaus, einen »Sparkommissar« einzusetzen, die an Forderungen aus der CDU/CSU in deren Oppositionszeit anknüpfte. Angesichts der zahlreichen Gremien und Experten, die sich mittlerweile mit dem Subventionsabbau beschäftigten, sowie aus verfassungsrechtlichen Gründen war das wenig erfolgversprechend, nachdem beim Subventions-Hearing bereits Vorschläge zur Einsetzung von Arbeitsgruppen aus Parlament, Regierung und Wirtschaft auf ähnliche Bedenken gestoßen waren. Überdies hatte das Scheitern der »Ehmke-Kommission«, die im Rahmen einer Steuerreformdebatte eine schließlich per Koalitionsgespräch zurückgezogene Liste abbaufähiger Steuervergünstigungen vorgelegt hatte, bereits 1971 demonstriert, dass vermeintlich über den Parteien stehende,

58 Albrecht/Thormählen, Subventionen, Zitate S. 5, 75, 86.

59 Achter Subventionsbericht, 6.11.1981, BT-Drs. 9/986, S. 6; Neunter Subventionsbericht, 6.9.1983, BT-Drs. 10/352, S. 8. Vgl. Kap. 3.2.

60 IA1/I A 3, Würdigung des Subventions-Hearings am 3./4. Juni 1982 aus finanz- und haushaltspolitischer Sicht, 6.6.1982, BAK, B 126/95004.

DIE SUBVENTIONSDEBATTE DER 1980ER JAHRE

außerordentliche Exekutivgremien – in diesem Fall der Chef des Bundeskanzleramts und eine Reihe von Staatssekretären – sich letztlich eben doch den politischen Mehrheiten und den hinter ihnen stehenden Interessen zu beugen hatten. Am Ende waren damals die Einsparvorschläge »fast ausnahmslos gescheitert«.⁶¹

Die pragmatische Linie der BMF-Experten stand zugleich von Länderseite weiter unter einem gewissen Druck, der sich aber als ebenso wenig nachhaltig erwies. Zwar einigte sich die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder im Mai 1983 sogar auf einen zweiten Subventionskodex, der »Mindestanforderungen für staatliche Hilfen zur Sanierung von Einzelunternehmen in Ausnahmefällen« auflistete. Neben dem geläufigen Postulat der Subsidiarität und der Berücksichtigung möglicher Schäden für andere Unternehmen wurde hier relativ konkret festgeschrieben, welcherlei Informationen vor staatlichen Hilfeleistungen einzuholen waren.⁶² Was auf den ersten Blick eine wachsende Entschlussfreudigkeit der Länder in Sachen Subventionseindämmung demonstrierte, belegte aber vor allem, wie mühsam die Suche nach Kompromissen auf diesem Feld sein konnte. Der Wirtschaftsbericht der Bundesregierung wies nämlich im selben Jahr darauf hin, dass den Wirtschaftsministern der Länder bereits 1979 sehr ähnliche Vorschläge vorgelegt worden waren. Die hatten seinerzeit auch die Einrichtung eines Arbeitskreises angekündigt, der aber bislang nie getagt hatte.⁶³

Dass die Landesregierungen nicht an einem Strang zogen und gewöhnlich keine große Eigeninitiative in Sachen Subventionsabbau zeigten, hatten bereits die vagen Absichtserklärungen des im Juli 1982 verabschiedeten ersten Subventionskodex erkennen lassen. Diese Selbstverpflichtung wurde im BMWi kritisch und teils als Konkurrenz zu den eigenen Überlegungen wahrgenommen. Im BMF wies Referatsleiter Albrecht darauf hin, dass der Kodex weitgehend den in den Subventionsberichten dargelegten Grundsätzen entsprach. Er blieb zwar offiziell in Kraft, doch nachdem die niedersächsische Wirtschaftsministerin Breuel

61 IA I an AL I, 26.10.1982, BAK, B 126/79374. Zur »Ehmke-Kommission« im Kontext der Steuerreformpläne, für deren Erarbeitung mit Heinz Haller von 1970 bis 1972 eigens ein zweiter Staatssekretär im BMF installiert wurde, vgl. die Vorgänge in BAK, B 136/7186, sowie Vermerk IA I, 22.9.1975, BAK, B 126/48183.

62 Subventionskodex Einzelunternehmen vom 30. Mai 1983, publiziert als Anhang zum 9. Subventionsbericht, BT-Drs. 10/352, 6.9.1983, S. 312.

63 Jahreswirtschaftsbericht 1983 der Bundesregierung, 27.1.1983, BT-Drs. 9/2400, S. 21; Lambrecht, Betr.: Sitzung der Arbeitsgruppe Wirtschaft der CDU/CSU-Fraktion vom heutigen Tage, 23.11.1982, BAK, B 126/83465; Mindestanforderungen für staatliche Hilfen zur Sanierung von Einzelunternehmen in Ausnahmefällen, 26.1.1979, ebd.

KEINE WENDE?

schon 1983 seine Wirkungslosigkeit eingestehen musste, kam sie zurück auf ihre Forderungen nach einer verbindlicheren Regelung in Gesetzesform. In den Bundesministerien stieß dieser Ansatz auf fortgesetztes Desinteresse und galt wohl eher als fixe Idee. Albrecht empfahl seinem Staatssekretär mit der Frage, warum »der Bund Kastanien aus dem Feuer holen« solle, nachdem Breuel mit ihrem eigenen Plan gescheitert war, zumindest Zurückhaltung.⁶⁴

Die im BMF angeführten praktischen Argumente und die Warnung vor Einflussverlust des Bundes gegenüber den Ländern ergänzten sich mit Befürchtungen im BMWi, dass »spätestens im Bundestag aus dem Subventionsordnungs- ein Subventionsschutzgesetz würde«, weil ähnlich wie bei den Vorschlägen des »linearen« Abbaus gleichzeitig eine Festbeschreibung von Ausnahmeregelungen zu erwarten war.⁶⁵ Ein gewisses Misstrauen mochte dabei durch Forderungen aus den Ländern genährt werden, der Bund möge längerfristig die sektorale Förderung, die etwa bei der Stützung der Stahlindustrie von betroffenen Ländern mitfinanziert wurde, allein übernehmen. Legitimiert wurde dies mit Verweis auf das »Flurbereinigungsabkommen« von 1969. BMWi-Staatssekretär Schlecht sah nicht zu Unrecht die Gefahr, dass die Länder anschließend in wachsendem Maße sektorale Hilfen für Industrien fordern würden, die in ihren Gebieten besonderes Gewicht hatten.⁶⁶

Breuels Vorstoß versickerte mangels Unterstützung im Bund und im Bundesrat, ein neuerlicher Anlauf wurde 1986 ebenfalls im BMF abgeblockt.⁶⁷ Auf geringes Interesse stießen ihre Initiativen aber keineswegs nur in der Bundesregierung. Dies zeigte die gleichfalls erfolglose, im Herbst 1984 von Niedersachsen eingebrachte Gesetzesinitiative zur Einrichtung eines Sachverständigungsgremiums »zur Bewertung aller Subventionen in der Bundesrepublik«. Nicht nur die Länder, sondern auch

64 Breuel an Tietmeyer, 31.5.1983, BAK, B 126/94752; Albrecht an Tietmeyer, Betr.: Schreiben Niedersächsischer Minister für Wirtschaft und Verkehr, 7.6.1983, ebd. (Zitat). Zur Einschätzung des Kodex vgl. Nehring (I C 1) an Referat I A 4, 17.11.1981, BAK, B 102/315412; Pietsch an Grüner, 30.11.1981, ebd.; Albrecht/Thormählen an Minister, 14.7.1982, BAK, B 126/83465. Vgl. Zwölfter Subventionsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen, November 1990, S. 12.

65 Albrecht/Thormählen an Tietmeyer, 19.3.1984, BAK, B 126/94752; I C 1, Aufzeichnung. Betr.: Beteiligung von Bund und Ländern an Finanzhilfen mit strukturpolitischer Zielsetzung, 1.3.1983, BAK, B 126/79373 (Zitat).

66 I C 1, Aufzeichnung. Betr.: Beteiligung von Bund und Ländern an Finanzhilfen mit strukturpolitischer Zielsetzung, 1.3.1983, mit Anschreiben Schlecht an Tietmeyer, 8.3.1983, BAK, B 126/79373. Zum »Flurbereinigungsabkommen« vgl. Kap. 2.1.

67 Breuel an Stoltenberg, 14.3.1986, BAK, B 126/94752; Stoltenberg an Breuel, 16.4.1986, ebd.; Rolle, Betr.: Initiative zum Subventionsabbau, 10.4.1986, ebd.

DIE SUBVENTIONSDEBATTE DER 1980ER JAHRE

sämtliche Kommunen sollten darin verpflichtet werden, alle zwei Jahre einen Subventionsbericht vorzulegen, um überhaupt vergleichbare statistische Grundlagen zu schaffen. Von der Frage einer Verwertbarkeit dieser Daten für eine Zweckmäßigkeitssanalyse ganz abgesehen, sprach bereits die bisherige, höchst unterschiedliche Rechenschaftslegung der Länder gegen die Durchsetzbarkeit.⁶⁸

Unter den Länderminister/-innen befand sich Breuel denn auch in einer Minderheitsposition. Während das BMF auf eine Angleichung der statistischen Erfassung von Finanzhilfen in Bundes- und Länderhaushalten hinarbeitete, um den Arbeitsaufwand für den nachrichtlichen Ausweis der Ländersubventionen im Subventionsbericht zu verringern, weigerten sich die Finanzreferenten der Länder mit überwältigender Mehrheit, die Darstellung der jeweiligen Finanzhilfen überhaupt zu »formalisieren«. Den Hintergrund bildeten neben dem zusätzlichen Arbeitsaufwand und dem möglicherweise daraus resultierenden, verstärkten Druck zur regelmäßigen Vorlage eigener Subventionsberichte nicht zuletzt Befürchtungen, der Zuwachs an Informationen könnte Rückwirkungen auf die Aufteilung von Steuern oder die Verhandlungen über die Gemeinschaftsaufgaben haben. Dieses Verhalten stand offenkundig im Gegensatz zu der größeren Transparenz, die mit dem Subventionskodex angestrebt wurde. Immerhin einigte man sich nach längeren Verhandlungen auf ein »grobes Raster«, nach dem die Länder entsprechende Haushaltsposten zu erfassen hatten, wobei die Finanzministerkonferenz explizit festhielt, dass sich daraus keine Verpflichtungen zum Ausbau ihrer Subventionsberichterstattung ergaben.⁶⁹

In den nächsten Jahren wurden keine grundlegend neuen Ideen zu einem regelgebundenen Subventionsabbau ventiliert. Der seit 1985 kursierende Vorschlag, nicht jede einzelne Finanzhilfe »linear« zu kürzen, sondern allen Bundesministerien die Vorgabe zu machen, die in ihrem Geschäftsbereich anfallenden Finanzhilfen insgesamt um denselben Prozentsatz zu kürzen und selbst über die geeigneten Streichposten zu entscheiden, hätte nur die Probleme einer allgemeinen Kürzungsvorgabe in die Ressorts hinein verlagert. Für dieses Vorgehen machte sich unter

68 Albrecht, Betr.: Einsetzung eines Sachverständigenrates zur Untersuchung der Subventionen von Bund, Ländern und Kommunen, 26.7.1984, BAK, B 126/83471; Albrecht/Thormählen, Subventionen, S. 43, 98 ff. Nach einer späteren Darstellung aus dem BMF waren beide Initiativen Breuels »im Bundesrat ›stecken geblieben‹«; Rolle (IA1) an den Parlamentarischen Staatssekretär im BMF Friedrich Voss, 5.7.1988, BAK, B 126/106047.

69 Terjung/Thormählen (IA1) an Minister, BAK, B 126/94752; Thormählen an Minister, 6.3.1985, ebd.; Ergebnisniederschrift über die Finanzministerkonferenz am 30.5.1983, ebd.

KEINE WENDE?

anderem der Bundesfachausschuss Wirtschaftspolitik der CDU stark, doch Einzelfallprüfungen wären weiterhin notwendig geblieben, Konflikte zwischen den Ministerien blieben vorprogrammiert, hinzu kamen haushaltsrechtliche Unsicherheiten.⁷⁰

Im Kontext der Steuerreformdiskussion 1984 gestand auch der FDP-Bundesfachausschuss für Wirtschaft die Schwierigkeiten des »Rasenmäher-Verfahrens« ein und präsentierte stattdessen Einzelvorschläge, die neben Freiberuflern und Landwirtschaft vor allem die Arbeitnehmer treffen sollten. Gleichzeitig pflegten die Freidemokraten allerdings eine pragmatische Haltung, die tendenziell der eigenen Wählerklientel zugutekam: BMWi-Staatssekretär Grüner, zugleich Mitglied des Bundesvorstands, unterschied intern kurzerhand zwischen »guten Subventionen (für den Mittelstand)«, die vor allem Forschung und Entwicklung unterstützten, und »großen Subventionen«, die es in Grenzen zu halten gelte.⁷¹ Klagen über die Verweigerungshaltung des größeren Koalitionspartners beim Abbau der Industriesubventionen⁷² relativierten sich vor diesem Hintergrund ebenso wie angesichts der Praxis im BMWi, auf die gleich zurückzukommen ist. Bei den Grünen zeitigte die punktuelle Diskussion über einen sozial und ökologisch ausgerichteten »Subventionsumbau« oder gar einen »Subventionsstopp« bis auf Weiteres überhaupt keine greifbaren Ergebnisse.⁷³

Dass aus der Wirtschaft nicht mit Hilfestellung zu rechnen war, sobald es um die eigenen Vergünstigungen ging, zeigen die internen Sitzungsprotokolle des BDI. In der Geschäftsführung war vollkommen

⁷⁰ IA I, Lineare Kürzung von Subventionen bezogen auf Einzelletsats, 15.2.1985, BAK, B 126/88078; Bundesfachausschuss Wirtschaftspolitik, Beschlüsse zum Subventionsabbau, 15.5.1985, ACDP, 07-001/3747; Bundesfachausschuss Wirtschaftspolitik, Ergebnisprotokoll der Sitzung am 24.1.1985, 30.1.1985, ebd. Vgl. die zurückhaltende Kommentierung des Entwurfs im BMWi: Diskussionspapier zum Subventionsabbau, o. D., mit Schreiben Wissmann an die Mitglieder der Arbeitsgruppe »Subventionspolitik«, 23.4.1985, BAK, B 126/88078. Für die FDP: Subventionsabbau. Entwurf für die Fraktionssitzung. Antragsteller: AK II, 24.10.1988, AdL, FDP-Bundespartei 14616; Kurz- und Beschlussprotokoll der Sitzung des Arbeitskreises II am 11.10.1988, AdL, A 41/168.

⁷¹ Bundesfachausschuss für Wirtschaft, Verbraucher und Verkehr, Stellungnahme zur geplanten Steuerreform – Vorschläge zum Abbau von steuerlichen Subventionen, 12.5.1984, AdL, FDP-Bundespartei 9542; FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag, Kurz- und Beschlussprotokoll der Sitzung des Arbeitskreises II am 23. Februar 1988, AdL, A 49/263 (Zitat).

⁷² Wirsching, Abschied, S. 252, mit Verweis auf eine Fraktionssitzung der FDP im Juni 1988.

⁷³ Sitzung des AK I am 23.9.1987, AGG, B.II.1/5956; Michael Schreyer, Vorlage zum Thema: Subventionsumbau, Juni 1987, AGG, B.II.1/4146; Grüne fordern Subventionsstopp, in: taz, 22.7.1987.

DIE SUBVENTIONSDEBATTE DER 1980ER JAHRE

klar, dass ein scheinbar fairer, alle Profitierenden gleichermaßen treffender Subventionsabbau »mit dem Rasenmäher« nicht praktikabel war. Gleichzeitig drückte man sich aber vor eigenen Abbauvorschlägen zu Lasten der Mitgliedsbranchen, die Teile der Unternehmerschaft vergrätzt hätten: »Zurzeit ist Schweigen besser«, wurde nach einer Besprechung der Präsidialgeschäftsführer 1983 notiert. Und der Verbandsvorsitzende Hans Joachim Langmann ließ 1986 verlauten, der »BDI bekenne sich ausdrücklich zu seiner Verpflichtung, an allen Überlegungen zum Subventionsabbau mitzuarbeiten, konkrete Vorschläge müssten aber von der Regierung kommen«. Schließlich resultierten Subventionen ja aus politischen Entscheidungen, also könnten auch nur politische Instanzen ihren Abbau regeln.⁷⁴

Der externe, wissenschaftliche Sachverstand jenseits der Parteien und Interessenverbände bot am Ende auch keine allgemeinen Entscheidungshilfen. Die unterschiedlichen und teils konträren Positionen zeigten nicht nur die oben skizzierten Beiträge zur Strukturerichterstattung. Das DIW, das traditionell eine größere Nähe zu sozialdemokratischen Positionen aufwies und von Sozialdemokraten geleitet wurde, sprach sich überdies dezidiert gegen eine »einseitige fiskalische Sichtweise« auf die »generelle rigorose Streichung von Subventionen« aus und schlug vor, Möglichkeiten einer ökonomisch sinnvollen Umschichtung zu nutzen.⁷⁵ Das Kieler Institut für Weltwirtschaft dagegen pochte auf die strikt ökonomische Analyse von Subventionen einschließlich ihrer gesamtwirtschaftlichen Kosten: Positive Beschäftigungseffekte seien stets nur kurzfristig und auf einzelne Regionen oder Branchen begrenzt. Die aus ihnen resultierende »Selbstgefälligkeit und Risikoscheu« entwickelte in dieser Sicht eine Eigendynamik zunehmender Subventionierung, die regelmäßig den Strukturwandel hemmte und dadurch per Saldo eben Arbeitsplätze kostete. Die wissenschaftliche Stärke des Kieler Ansatzes lag nicht zuletzt darin, dass Subventionen zusammen mit Zöllen und nichttarifären Hemmnissen sowie weiteren »Interventionen« bis hin zu Tarifrecht und Handwerksordnung betrachtet wurden, die insgesamt die begrenzte Geltung des Wettbewerbsprinzips in der deutschen Wirtschaft anschaulich machten. Aber aus der prinzipiellen Absage an Staatsinter-

74 Büro der Hauptgeschäftsführung, Besprechung der Präsidialgeschäftsführer am 6. September 1983 in Wiesbaden. Wichtige Diskussionsergebnisse, 8.9.1983, BDI-Archiv, A 129; Niederschrift über die Sitzung des Präsidiums am 27.1.1986, o. D., BDI-Archiv, A 130.

75 Subventionspolitik – Bestandsaufnahme und Bewertung, in: DIW-Wochenbericht 20/84, 17.5.1984, S. 231-239 (Zitat S. 231).

KEINE WENDE?

vention ergab sich eben auch kein systematischer und zugleich realistischer Ansatz für den Abbau von Subventionen.⁷⁶

Mehr Bemühen um Einigkeit unter den Forschungsinstituten wäre wohl auch, gemessen am politischen Ertrag, den Aufwand nicht wert gewesen. Der 1989 vorgelegte, zwölftes und letztes Subventionsbericht der »alten« Bundesrepublik verwies ein weiteres Mal auf die Vielfalt der im einzelnen abzuwägenden Gründe für Subventionen. Die Festlegung konkreter Abbaumaßnahmen wurde Gesetzgebung, Finanzplanung und Steuerpolitik überantwortet, eine umfassende Erfolgskontrolle galt weiterhin als unmöglich.⁷⁷ Die Subventionsberichterstattung war nach mehr als zwei Jahrzehnten immer noch eine begrenzt aussagekräftige Liste von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen mit rechtfertigenden Kommentaren nebst einigen programmatischen Bekenntnissen. Die zeitweise virulenten, wenn auch eher vagen Hoffnungen, sie zum Instrument einer kalkulierbaren und regelgeleiteten, »verwissenschaftlichten« Vergabe und Rückführung von Subventionen zu entwickeln, blieben unerfüllt. Auf den ersten Blick passte das zu der Marktrhetorik, die die wirtschaftspolitische Programmatik der 1980er Jahre prägte. Die Subventionsvergabe aber, mit der weiterhin in die Ergebnisse von Marktprozessen eingegriffen wurde, blieb eine Frage der politischen Aushandlung.

4.3 Industriepolitik als Subventionspraxis: Staatshilfen in Zeiten der Marktrhetorik

Auch wenn eine »subventionspolitische Wende«, darauf hat bereits Andreas Wirsching hingewiesen, nicht stattfand,⁷⁸ war die neue Regierungskoalition beim Subventionsabbau keineswegs erfolglos. Betrachtet man die Finanzhilfen und subventionsbedingten Steuerausfälle in Relation zu den Staatsausgaben bzw. Steuereinnahmen, wird zwar deutlich, dass die sozial-liberale Koalition seit den 1970er Jahren deutlich tiefere Einschnitte zu Stande gebracht hatte. Nichtsdestoweniger zeigen die Subventionsberichte einen Trend zu absolut und in Relation zu den gesamten Ausgaben stabilen oder in den späten 1980er Jahren sogar sinkenden Finanzhilfen, auch wenn die markige Regierungsrhetorik vielleicht andere Größenordnungen evoziert hatte. Das Verhältnis der Steuer-

76 Dinges/Schatz, Interventionen (Zitate S. 4, 21f.).

77 Zwölfter Subventionsbericht, 1.9.1989, BT-Drs. 11/5116, S. 13, 46f.

78 Wirsching, Abschied, S. 251.

INDUSTRIEPOLITIK ALS SUBVENTIONSPRAXIS

vergünstigungen zu den Steuereinnahmen stieg zwar 1983 kurzfristig an, um dann jedoch fast durchweg moderat zu sinken (Tab. 4.1).

Tab. 4.1: Finanzhilfen des Bundes (Mio. DM und in % der Gesamtausgaben des Bundes), Steuervergünstigungen insgesamt (Mio. DM und in % der gesamten Steuereinnahmen) 1970-1989⁷⁹

	Finanzhilfen	Ausgaben des Bundeshaushalts	%	Steuervergünstigungen	Steuereinnahmen gesamt	%
1970	8.158	87.982	9,3	13.725	154.137	8,9
1975	11.532	156.894	7,4	23.119	242.068	9,6
1980	13.461	215.710	6,2	29.014	364.991	7,9
1981	13.606	232.995	5,8	29.645	370.319	8,0
1982	13.208	244.646	5,4	29.530	378.702	7,8
1983	13.013	246.748	5,3	32.599	396.575	8,3
1984	13.601	251.781	5,4	35.606	414.970	8,6
1985	13.402	257.111	5,2	33.993	437.201	7,8
1986	14.334	261.525	5,5	34.108	452.437	7,6
1987	12.365	269.047	4,6	35.131	468.660	7,5
1988	12.310	275.374	4,5	37.369	488.097	7,7
1989	14.091	289.779	4,8	34.863	535.526	6,5

Diesen Trend bestätigt, bei allen methodischen Problemen, auch das Verhältnis der gesamten Subventionen des Bundes, also der Summe von Finanzhilfen und anteiligen Steuerausfällen, zum Bruttonsozialprodukt. Diese Quote war laut Subventionsberichterstattung zwischen 1975 und 1982 deutlich und nachhaltig von 2,0 auf 1,5 Prozent gefallen, seitdem schwankte sie meist zwischen 1,5 und 1,6 Prozent. Erst seit 1987 zeigte die

79 Finanzhilfen laut laufenden Subventionsberichten (inklusive der dort ausgewiesenen nationalen »Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Agrarmarkt der EG« und inklusive Darlehensgewährungen, d. h. als »haushaltsmäßige Belastung«) bezogen auf die Ausgaben des Bundes laut Finanzbericht 1993, S. 156-161, Zeile I.1; zur statistischen Abgrenzung der Ausgaben vgl. ebd. Steuervergünstigungen laut laufenden Subventionsberichten bezogen auf Einnahmen aus Steuern des Bundes, der Länder und der Gemeinden sowie aus Sonderabgaben im Bundesgebiet einschließlich West-Berlin laut Finanzbericht 1993, S. 210-215. Die Steuervergünstigungen für 1970 und 1975 entstammen den korrigierten Berechnungen gemäß der Abgrenzung seit dem sechsten Subventionsbericht bei Albrecht, Subventionen, S. 62 f.; vgl. dazu die Erläuterungen zu Tab. 2.2 in Kap. 2.3.

KEINE WENDE?

Quote tatsächlich, für die Jahre ab 1989 erneut in den Haushaltsplanungen einen relativ klaren, aber immer noch moderaten Rückgang bis auf 1,2 Prozent 1990.⁸⁰

Hinzu kam allerdings ein drastischer Anstieg der Subventionierung bundesdeutscher Landwirte über die EG-Marktordnungsausgaben. Diese Leistungen wurden von 2,2 Mrd. DM (1975) über 6,4 Mrd. DM (1980) bis auf einen Spitzenwert von 10,8 Mrd. DM (1988) hochgeschraubt und erreichten damit schon fast die Größenordnung der gesamten Finanzhilfen des Bundes. Der Sektor Ernährung, Land- und Forstwirtschaft gehörte aber auch innerhalb der Bundesrepublik, wo sein Anteil an der Summe von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes von 14,9 Prozent (1980) auf 18,6 Prozent (1989) stieg, zu den Profiteuren der Gewichtsverschiebungen. Die Bereiche Verkehr (10,0 bzw. 5,5 Prozent), Sparförderung und Vermögensbildung (16,2 bzw. 8,3 Prozent) sowie Wohnungswesen und Städtebau (15,7 bzw. 14,4 Prozent) verloren an Bedeutung. Den deutlichsten Zuwachs konnte hingegen die Gewerbliche Wirtschaft verzeichnen, deren Anteil insgesamt von 37,2 Prozent (1980) auf 47,7 Prozent (1989) stieg.⁸¹

Subventionsabbau und Priorität der Industrie

Während eine Berücksichtigung der moderaten Inflationsrate von 12,5 Prozent in den Jahren 1982-1989 den Trend insgesamt sinkender Finanzhilfen und stagnierender Steuervergünstigungen noch deutlicher abbilden würde, nahm in der Gewerblichen Wirtschaft das Subventionsvolumen auch real massiv zu. Der Löwenanteil entfiel weiterhin auf die Regionalförderung und den Bergbau, doch auch die Luftfahrt-

80 Zwölfter Subventionsbericht, 1.9.1989, BT-Drs. 11/5116, S. 16; Dreizehnter Subventionsbericht, 11.11.1991, BT-Drs. 12/1525, S. 26. Vgl. mit ähnlicher Tendenz die genauere Berechnung bei Wirsching, Abschied, S. 253, deren Subventionsdaten jedoch für die letzten Jahrgänge ohne Begründung von den Subventionsberichten abweichen.

81 Auch zum Folgenden: Dreizehnter Subventionsbericht, S. 24f. Die Angaben zum Wohnungswesen umfassen nicht das Wohngeld als Subvention an private Haushalte, das 1989 wegen der primär sozialpolitischen Zielsetzung aus den Subventionsberichten herausgenommen und stattdessen in einem Wohngeld- und Mietenbericht thematisiert wurde. Die Höhe dieser Ausgaben betrug seit 1987 mehr als 2 Mrd. DM jährlich, die Angaben zu früheren Jahren wurden in den Subventionsberichten entsprechend korrigiert; vgl. Zwölfter Subventionsbericht, S. 8, 236.

82 Quelle: Elfter Subventionsbericht, 25.11.1987, BT-Drs. 11/1338, S. 14f. (die Beispiele für die »allgemeinen« Subventionen z. B. ebd., S. 112-119, 156-172); Zwölfter Subventionsbericht, S. 14f.; Dreizehnter Subventionsbericht, S. 24f.

INDUSTRIEPOLITIK ALS SUBVENTIONSPRAXIS

Tab. 4.2: Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes zugunsten der Gewerblichen Wirtschaft 1970-1989 (Mio. DM)⁸²

Bergbau	Energie- und Rohstoffversorgung	Technologie- und Innovationsförderung	Schiffbau	Luftfahrt	Stahl	Regionale Strukturmaßnahmen	Gewerbliche Wirtschaft allgemein	Summe
1970 532	19	150	28	150	-	2.051	772	3.702
1975 1.019	357	143	100	279	-	2.954	712	5.564
1980 2.587	278	527	254	372	49	4.249	847	9.163
1981 2.155	400	583	301	436	82	4.397	762	9.116
1982 1.445	459	682	240	403	399	4.458	798	8.884
1983 1.354	433	786	290	242	304	4.824	1.362	9.595
1984 2.032	408	852	167	309	1.122	4.846	1.648	11.384
1985 1.604	420	919	148	405	703	5.429	1.451	11.078
1986 2.026	351	967	142	364	50	5.700	1.443	11.042
1987 2.997	313	782	136	353	-	5.822	1.616	12.019
1988 3.176	243	717	250	754	-	6.384	1.943	13.466
1989 3.744	216	557	291	1.164	167	6.413	1.703	14.255

KEINE WENDE?

und kurzzeitig die Stahlindustrie hatten einiges Gewicht (Tab. 4.2). Dasselbe gilt für die Summe der »allgemeinen« Subventionen an die Gewerbliche Wirtschaft, die vor allem ein breites und meist nicht an Branchen gebundenes Spektrum an Ausnahmen von der Einkommen- und Körperschaft-, Vermögen- und Gewerbesteuer bis zu Tabak-, Bier- und Mineralölsteuern umfassten. Daneben wurden unter dieser Rubrik einige meist kleinere Finanzhilfen etwa zur Förderung von KMU oder Existenzgründungen bis hin zu Zuschüssen an die Stiftung Warentest geführt, die sich aber in den 1980er Jahren auch auf mehr als 300 Mio. DM jährlich summierten. Hinzu kam noch eine deutliche Gewichtsverschiebung in den Finanzhilfen der Länder: Während hier der Anteil der Gewerblichen Wirtschaft 1967 noch bei weniger als 10 Prozent gelegen hatte und in den frühen 1970er Jahren um die 16 Prozent schwankte, stieg er Ende der 1980er Jahre auf über ein Drittel.⁸³

Der wachsende Anteil von Industrie und Gewerbe erstaunt zunächst einmal nicht, wenn man die im vorangehenden Kapitel erwähnten Einschnitte der frühen 1980er Jahre in anderen Bereichen bedenkt, die ja langfristig festgeschrieben wurden. Der weitere Subventionsabbau war jedoch schon vor dem Koalitionswechsel nur unter starken Einschränkungen betrieben worden. Nach den im Subventionsabbaugesetz und im Haushaltssstrukturgesetz 1981 bereits vollzogenen Kürzungen bei der Sparförderung und im Personenverkehr schienen vor allem einem Abbau der Finanzhilfen »enge Grenzen« gesetzt. So sollte es laut BMF keinen Abbau von »wachstumsfördernden Hilfen« geben, zugleich waren jedoch Beschäftigungseinbrüche in der Stahl-, Schiffbau- und Luftfahrtindustrie unbedingt zu vermeiden. Zudem sollte die Investitionsneigung der Unternehmen nicht belastet werden, was nicht nur Steuererhöhungen erschwerte, sondern auch die Streichung von kostensenkenden Steuervergünstigungen.⁸⁴

Der anhaltende relative Gewinn der Industrie erklärte sich daher nicht nur aus dem Gewichtsverlust anderer Bereiche, sondern auch aus industriepolitischen Prioritäten, die wiederum deutliche Beharrungstendenzen zeigten. Die neue Koalition setzte noch im September 1982 Gespräche über eine Haushaltskonsolidierung per Haushaltsbegleitgesetz an. In der Übergangsphase vor den Neuwahlen im März 1983 wurde auch

83 Jákli, Marshallplan, S. 312; Zwölfter Subventionsbericht, S. 230; Dreizehnter Subventionsbericht, S. 256. Die Anteile betrugen 37,6% (1988) bzw. 36,2% (1989). Inflationsrate laut Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte; Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindizes für Deutschland. Lange Reihen ab 1948, November 2021, S. 2.

84 Albrecht/Vorndran (IA1) an Minister, 13.5.1982, BAK, B 126/79373.

die zu Oppositionszeiten von der CDU/CSU vorgeschlagene allgemeine Kürzung der Subventionen um fünf oder zehn Prozent kurzzeitig diskutiert. Jedoch erwies sich schnell das bereits von den Ministerialexperten vorhergesagte Scheitern an der Praxis, denn frühzeitig stand fest, dass es vor allem zugunsten der Stahlindustrie und des Schiffbaus erhebliche Ausnahmen geben würde. Statt konkreter Abbauvorgaben wurde nur eine nicht weiter spezifizierte Kürzung um 500 Mio. DM (weniger als vier Prozent der im Subventionsbericht ausgewiesenen Finanzhilfen des Bundes) vereinbart. Zugleich wurden Erleichterungen bei der Gewerbesteuerermittlung und bei Übernahme zahlungsunfähiger Unternehmen beschlossen. Hinzu kam eine Investitionshilfeabgabe zugunsten des sozialen Wohnungsbaus, die in gewissem Maße die vom Arbeitnehmerflügel der Union kritisierten sozialpolitischen Einschnitte komensierte.⁸⁵

Nicht umsonst warnte der FDP-Fraktionsvorsitzende Mischnick schon im Oktober 1982 davor, hinsichtlich des Subventionsabbaus übertriebene Hoffnungen zu wecken. Ebenso war in der CDU/CSU-Fraktion die erste Ernüchterung zu verzeichnen.⁸⁶ Im Haushaltsentwurf für das kommende Jahr fanden sich schließlich sogar zusätzliche »Subventionen und subventionsähnliche Leistungen« von 500 Mio. DM für die Kokskohlenbeihilfe, Altershilfe und Unfallversicherung für Landwirte sowie die Projektförderung des BMFT, die nur teilweise durch Einsparungen an anderer Stelle ausgeglichen wurden. Weitere Erhöhungen der Finanzhilfen um etwa 400 Mio. DM sollten unter anderem aus Aufstockungen der Gemeinschaftsaufgabe resultieren.⁸⁷

Das widersprüchliche Erscheinungsbild setzte sich nach den Wahlen fort. Die im März 1983 getroffene Koalitionsvereinbarung sah für das Folgejahr noch den weiteren Abbau von Steuervergünstigungen vor, doch im Juni 1983 kursierte bereits die Nachricht, die Subventionen müssten aufgrund der Entwicklung in den kriselnden Industriebereichen um fast 1 Mrd. DM erhöht werden.⁸⁸ Der Gegensatz scheint sich zwar aufzulösen, wenn man die Politik Kohls und Stoltenbergs als »Doppelstrategie von Ausgabenkürzung und Investitionsförderung« beschreibt.⁸⁹ In dieses Bild passt jedoch der massiv zunehmende Anteil strukturkonservierender Subventionen schlecht. Eigentlich war die finanzielle Unterstützung der Industrie laut den Daten der Subventionsberichterstattung noch ver-

85 Zohlnhöfer, Wirtschaftspolitik, S. 70-82.

86 Wirsching, Abschied, S. 29, 251f.

87 IA I, Aufbau und Umstrukturierung von Subventionen, 4.II.1982, BAK, B 126/83465.

88 Bökenkamp, Ende, S. 223, 229.

89 Ullmann, Abgleiten, S. 369.

KEINE WENDE?

gleichsweise zukunftsorientiert: Der Anteil der »wachstumsfördernden Produktivitätshilfen« zugunsten der Gewerblichen Wirtschaft – die als einziger Sektor überhaupt solche Leistungen erhielt – lag zu dieser Zeit bei 50 Prozent. Das Gewicht der Erhaltungssubventionen war seit 1975 von etwa 40 auf 30 Prozent zurückgegangen.⁹⁰ Von 1983 bis 1989 sank jedoch der Anteil der »Produktivitätshilfen« an den gesamten unternehmens- und branchenbezogenen Finanzhilfen von 23,2 auf 14,2 Prozent. Die Bedeutung der Anpassungssubventionen ging in ähnlicher Relation zurück, während die Erhaltungssubventionen von 37 auf 54,7 Prozent zunahmen. Neben der Landwirtschaft spielte dafür insbesondere die Kokskohlenbeihilfe an den Steinkohlenbergbau eine maßgebliche Rolle.⁹¹

Wo tatsächlich Subventionen abgebaut wurden, bestätigte sich grundsätzlich die Einschätzung, dass darüber »politisch« und nicht schematisch entschieden werden müsse. Die Risiken des »linearen« Kürzungsansatzes, falsche Erwartungen zu wecken und sodann nicht einlösen zu können, demonstrierte das klägliche Scheitern eines Umsetzungsversuchs Mitte 1988. Während in der Öffentlichkeit eine Kürzung aller Subventionen um 5 Prozent diskutiert wurde, sollte sich das Vorhaben tatsächlich nur auf die Finanzhilfen des Bundes erstrecken, was das einzusparende Volumen schon einmal von 1,8 Mrd. auf 0,75 Mrd. DM schrumpfen ließ. Dieser Betrag reduzierte sich durch eine Einzelfallprüfung der BMF-Beamten »unter Berücksichtigung rechtlich und politisch vertretbarer Kürzungen« auf 0,2 Mrd. DM. Am Ende wurden im Haushaltsverfahren ganze 63 Mio. DM an Einsparungen erzielt – die »lineare« Kürzung war von 5 auf 0,4 Prozent zusammengeschnurrt.⁹² Der Aufwand zur Verabschiedung solcher Programme stand offenkundig in keinem Verhältnis zum Ergebnis. Lambsdorff hielt schon anderthalb Jahre vor der nächsten Bundestagswahl einen weiteren derartigen Beschluss »politisch nicht mehr für durchsetzbar« und verwies stattdessen auf mögliche Einzelkürzungen in den Haushaltsverhandlungen.⁹³

⁹⁰ Albrecht an Minister, 18.10.1982, BAK, B 126/79374.

⁹¹ Der Anteil nicht in diese Kategorien einzuordnender »Sonstiger Finanzhilfen« beträgt etwa 1 %. Bei den Steuervergünstigungen hatte sich der Anteil der »Produktivitätshilfen« stets nur im einstelligen Bereich bewegt; zwischen 1983 und 1989 sank er von 4,8 auf 4,1 Prozent. Quelle: Eigene Berechnungen (ohne Subventionen an private Haushalte) nach Zehnter Subventionsbericht, 12.9.1985, BT-Drs. 10/3821, S. 34; Elfter Subventionsbericht, 25.11.1987, BT-Drs. 11/1338, S. 29; Zwölfter Subventionsbericht, 1.9.1989, BT-Drs. 11/5116, S. 29; Dreizehnter Subventionsbericht, 11.11.1991, BT-Drs. 12/1525, S. 22; der Verweis auf die Kokskohlenbeihilfe ebd., S. 20.

⁹² Rolle/Diehl (IA 1) an Minister (Entwurf), Januar 1989, BAK, B 126/106047.

⁹³ Kurz- und Beschlussprotokoll der Sitzung des Arbeitskreises II am 20.6.1989, AdL, A 41/167.

Während bei den Finanzhilfen die jährlichen Budgetaushandlungen in der Tat die Möglichkeit zu punktuellen Einschnitten boten, schienen bei den Steuervergünstigungen eher Reformpakete die Gelegenheit zum Abbau besonders langlebiger Subventionen zu bieten. Mehr als ein Drittel der 180 im Subventionsbericht ausgewiesenen Steuervergünstigungen und »steuerlichen Sonderregelungen« stammten aus der Zeit vor 1949; die älteste, eine Steuerbefreiung für Salz zum Einsalzen von Heringen, bestand seit 1868. Rund 80 Prozent des Volumens der im zehnten Subventionsbericht ausgewiesenen Steuervergünstigungen, etwa 14 Mrd. DM, resultierten aus Gesetzen, die bis 1969 verabschiedet worden waren. Das »Schwergewicht der steuerlichen Dauersubventionen« betraf Landwirtschaft, Bergbau, Berlin- und Zonenrandförderung, Wohnungswesen und Vermögensbildung. Im Gegensatz zu den Finanzhilfen war außerdem nur ein sehr geringer Teil der Steuervergünstigungen befristet.⁹⁴

Statt eines systematischen Abbaukonzepts war auch hier die Aushandlung unter den Koalitionspartnern bzw. deren Flügeln der einzige gangbare Weg zu Subventionskürzungen. Das zeigte ein weiteres Mal die Diskussion über die Finanzierung einer umfassenden Steuerreform im Herbst 1987. Während sich die FDP ausgesprochen deutlich für eine Streichung von Erhaltungssubventionen an nicht wettbewerbsfähige Unternehmen aussprach, zog sich die wesentliche Streitlinie durch den Wirtschaftsflügel der Union, wo die Mittelstandsvereinigung notfalls Subventionskürzungen per »Rasenmäher« forderte, während sich mit dem Wirtschaftsrat gerade ein unionsnaher, als Gegengewicht zu den Sozialausschüssen fungierender Verband gegen Kürzungen zu Lasten der Unternehmen ins Zeug legte. Zur Gegenfinanzierung einigten sich die Koalitionspartner zunächst in einem sehr kleinen Kreis auf die Abschaffung von Steuervergünstigungen in der imposanten Höhe von 17 Mrd. DM, von denen allerdings etwa 3 Mrd. in den nächsten Jahren ohnehin ausgelaufen wären. Die umfangreiche Streichliste der im Juli 1988 verabschiedeten »Steuerreform 1990« traf in der FuE- und in der Regionalförderung schließlich auch die Industrie. Dafür sollten unter anderem durch die Begradigung des »Mittelstandsbauchs« im Tarifverlauf Investitionsanreize für kleinere Unternehmen gesetzt werden. Insgesamt fügte sich die Reform in einen übergreifenden Trend zur Entlastung der

94 Rolle/Thormählen (IA 1) an Tietmeyer, 30.10.1986, BAK, B 126/94751. Befristet waren 16 von 113 Steuervergünstigungen, bei den Finanzhilfen lag der Anteil bei etwas mehr als der Hälfte.

KEINE WENDE?

Unternehmen durch die Senkung von Steuersätzen, der nicht nur in der Bundesrepublik die Steuerpolitik der 1980er und 1990er Jahre prägte.⁹⁵

Einschnitte in der Regionalförderung

Neben dem Auslaufen von Sonderabschreibungen für Forschung und Entwicklung, Absetzungen für Umweltschutzmaßnahmen sowie Ausnahmeregelungen bei der Körperschafts- und unternehmerischen Einkommensteuer war die private Wirtschaft insbesondere von Einschnitten in der regionalen Strukturförderung betroffen. Wie die Daten in Tabelle 4.2 zeigen, herrschte hier angesichts der bis 1989 steigenden Ausgaben offenkundig Diskussionsbedarf (wobei sich zumindest ein Teil des Anstiegs auf die positive konjunkturelle Entwicklung zurückführen ließ, weil zunehmende Investitionen eben zugleich die Anträge auf Investitionszulagen steigen ließen). Zu den größeren Positionen gehörten die Aufhebung des als unnötig kompliziert geltenden Investitionszulagengesetzes per 31.12.1989 – allerdings bei gleichzeitiger Aufstockung der Gemeinschaftsaufgabe um 500 Mio. DM – sowie Verringerungen einiger Steuervergünstigungen der Berlinförderung, insbesondere bei Umsatzsteuerpräferenzen, Investitionszulagen und erhöhten Absetzungsmöglichkeiten.⁹⁶

Von den Einschnitten in die Steuervergünstigungen waren also insbesondere die sehr speziellen Subventionslandschaften West-Berlins und des Zonenrandgebiets betroffen, für das auch im Investitionszulagengesetz besonders günstige Förderbedingungen galten. Die bereits seit den späteren 1970er Jahren laut gewordene Kritik an der primär politisch legitimierten Pauschalförderung der Grenzregion zu Lasten angrenzender Kommunen spitzte sich 1981 bis zu Forderungen aus Nordrhein-Westfalen nach einer vollständigen Abschaffung des Sonderstatus zu. Der FDP-Bundesfachausschuss Wirtschaft und Verbraucher betrieb 1987 eine »Erarbeitung liberaler Grundsätze für die Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik«, die ebenso eine völlige »Aufhebung der

95 Zohlnhöfer, Wirtschaftspolitik, S. 89–95; Buggeln, Steuern, S. 73. Vgl. Wirsching, Abschied, S. 277–287; Bökenkamp, Ende, S. 275–280; Leaman, Political Economy, S. 150.

96 Zohlnhöfer, Wirtschaftspolitik, S. 95–102; Zwölfter Subventionsbericht, 1.9.1989, BT-Drs. II/5116, S. 21, 48–51; Erster Bericht des Finanzausschusses zum Regierungsentwurf des Steuerreformgesetzes 1990, 21.6.1988, BT-Drs. II/2536, S. 5, 59; die Details in: Steuerreformgesetz 1990, 25.7.1988, BGBl. 1988/2, S. 1093–1184, hier S. 1117–1122.

Zonenrandförderung« im Sinne einer gleichrangigen Einordnung nur strukturschwacher Gebiete in die Gemeinschaftsaufgabe verlangten.⁹⁷

Mit wirtschaftlichen Erfolgen ließen sich die hohen Aufwendungen zudem nur begrenzt legitimieren. Die Bruttowertschöpfung pro Kopf stieg im Zonenrandgebiet zwar zeitweise schneller als im gesamten Bundesgebiet, auch dadurch wurde jedoch bestenfalls der Niveauunterschied verringert. Zudem war die Entwicklung weiterhin regional erheblich differenziert: Von 1982 bis 1988 stieg nur in einem Drittel der von der Zonenrandförderung profitierenden Arbeitsmarktregionen das Lohnniveau in der Industrie schneller als im Bundesgebiet insgesamt, zwei Drittel blieben also trotz spezieller Förderung sogar hinter dem gesamtwirtschaftlichen Trend zurück, wenn man diese Größe als Wohlfahrts- und Industrialisierungssindikator heranzieht. Ähnlich differenziert blieben die Arbeitslosenquoten.⁹⁸

Möglich wurde ein radikaler Schnitt jedoch erst mit der deutschen Wiedervereinigung, die die spezielle deutschlandpolitische Begründung obsolet machte. Bei immer noch kontroversen Diskussionen lief zwar Ende 1990 nach Übergangsregelungen endgültig die Förderung über das Investitionszulagengesetz aus. Ebenfalls gestrichen wurden Frachthilfen, die Bevorzugung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sowie die Zinsatzpräferenz, die eine Inanspruchnahme von ERP-Krediten zusätzlich verbilligte. Ansprüche auf Sonderabschreibungen und die Bildung steuerfreier Rücklagen wurden nach Verhandlungen mit der EG-Kommision bis 1994 sukzessive abgeschafft. Erhalten blieb aber die Förderung aus den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«. Hier hatte zwar der Anteil des Zonenrandgebiets bereits 1988/89 merklich abgenommen, doch der 19. Rahmenplan für die Jahre 1990 bis 1994 wies den entsprechenden Regionen immer noch 42 Prozent der vorgesehenen Fördermittel zu.⁹⁹

Bis dahin waren auch die Sonderregelungen zugunsten West-Berlins ausgelaufen, nachdem sie sich längst als industrielpolitische Sackgasse erwiesen hatten. Ein 1989 vorgelegtes Gutachten des DIW kam zu dem Ergebnis, dass sich das Verhältnis von Förderaufwand und Wertschöpfung

97 Eckert, West Germany, S. 70 ff.; Protokoll der Sitzung des Bundesfachausschusses Wirtschaft und Verbraucher vom 9./10. Oktober 1987 in Bonn, AdL, FDP-Bundespartei 14624 (Zitat). Vgl. auch den FDP-internen Streit um eine Hamburger Initiative im Bundesrat zur drastischen Kürzung der Zonenrandförderung: FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag, Kurz- und Beschlussprotokoll der Sitzung des Arbeitskreises II am 2.2.1988, AdL, A 49/263.

98 Offer, Zonenrandgebiet, S. 86-96.

99 Offer, Zonenrandgebiet, S. 27, 40-46, 56, 65; Eckert, Borderland Aid, S. 130-133.

KEINE WENDE?

seit den 1970er Jahren deutlich verschlechtert hatte, der Umfang der Subventionen in den frühen 1980er Jahren aber noch einmal erheblich gewachsen war. Die Umsatzsteuerpräferenzen als Kern der Berlinförderung dienten inzwischen überwiegend der indirekten Exportförderung westdeutscher Unternehmen. Innovations- und Wertschöpfungsdefizite der Industrie hatten die Strukturschwäche eher verfestigt, der Arbeitsmarkt wurde vor allem durch einen aufgeblähten öffentlichen Sektor stabilisiert. Der Bundeszuschuss betrug 1989 knapp die Hälfte der Landeseinnahmen, zuvor hatte er die 50-Prozent-Marke sogar schon überschritten.¹⁰⁰

Über die Absenkung einiger Vergünstigungen im Steuerreformgesetz hinausgehende, grundlegende Reformen standen bis zum Ende der Teilung nicht auf der politischen Agenda. Auch im Berliner Fall bot erst eine fundamental veränderte politische Lage die Chance, einen deutschlandpolitisch bedingten, speziellen Subventionskomplex zu beseitigen, nachdem Versuche der Effizienzsteigerung über Jahrzehnte hinweg gescheitert waren. Insgesamt erfolgreicher waren die Reformversuche, die 1985/86 mit dem 14. und 15. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« unternommen wurden. Eine Ausweitung des Förderspektrums, neue Indikatoren für die Gebietsauswahl und eine stärkere Verzahnung mit anderen Politikfeldern sollten die Effektivität und Effizienz der regionalen Strukturpolitik verbessern. Die Ergebnisse stellten aber auch hier keinen großen Wurf dar.¹⁰¹ Zudem geriet die Förderung über die Gemeinschaftsaufgabe wegen angeblich überhöhter, wettbewerbsverzerrender Ausmaße verstärkt in den Blick der Europäischen Kommission, was selbst den grundsätzlich subventionskritischen BDI als Sprachrohr der deutschen Industrie auf den Plan rief. Die in Verhandlungen zwischen Kommission und Bundesregierung vereinbarte Verringerung der »Fördergebietskulissee« von 45 auf 38 Prozent der bundesdeutschen Bevölkerung und die Senkung der Förderhöchstsätze ab 1988 stießen hier auf massive Kritik. Dies änderte aber nichts an einer wachsenden Bedeutung der europäischen Ebene durch den Ausbau der EG-Strukturfonds und damit tendenziell abnehmenden Einflussmöglichkeiten der nationalen Interessenverbände auf die Regionalpolitik.¹⁰²

¹⁰⁰ Ahrens, Gewohnheiten, S. 296 ff.; DIW, Wirkungsanalyse; Bundeszuschuss 1989 nach Weinzen, Berlin, S. 184.

¹⁰¹ Toepel, Zusammenwirken, S. 101 f.

¹⁰² Jahresbericht 1984-86 des BDI, S. 77-81; Jahresbericht 1986-88, S. 113-116.

Eskalation und Bereinigung der Stahlkrise

Dass die Instrumente der regionalen Strukturpolitik erhebliche Bedeutung für die sektorale Krisendämpfung besitzen konnten, zeigte weiterhin die Stahlindustrie. »Kürzung nicht möglich. Im Gegenteil: es ist mit höheren Anforderungen zu rechnen«, charakterisierte schon im Mai 1982 eine BMF-Auflistung größerer Subventionsposten die Lage der Branche.¹⁰³ Bereits in den Haushaltsentwurf für 1982 wurden »vorsorglich« 300 Mio. DM für Hilfsleistungen eingestellt, die über das im Sommer 1981 verabschiedete Paket hinausgingen. Da die Lage als »labil« galt und der europäische Subventionskodex Stahl nur knappe Fristen für die Antragstellung zuließ, drängte das BMWi die Stahlkonzerne zur Vorlage tragfähiger Umstrukturierungskonzepte und Modernisierungsprogramme, an die die Gewährung der speziellen Investitionszulage für die Branche geknüpft war.¹⁰⁴

Staatssekretär Grüner und der zuständige Ministerialdirektor beschwerten sich im Februar 1982 bereits im Wirtschaftsausschuss des Bundestags, die »Industrie sei bisher nicht in der Lage gewesen, Konzepte zu entwickeln«.¹⁰⁵ Eine solche Erarbeitung von Umstrukturierungsplänen durch die Unternehmen aber galt als unabdingbar. Leitlinie der Bundesregierung blieb es, die unmittelbare politische Intervention in die Branchenstruktur – und damit die finanzielle Inanspruchnahme – so gering wie möglich zu halten. Lambsdorff bügelte damit auch Forderungen der Konzernchefs nach vorübergehenden innereuropäischen Importkontingenten oder auch staatlichen Vorgaben des mittelfristig möglichen Stahlabsatzes in der Bundesrepublik ab, als die Situation der Branche sich unter dem Druck der subventionierten Auslandskonkurrenz im Herbst 1982 weiter zuspitzte.¹⁰⁶

Die saarländischen Unternehmen Röchling-Burbach und Neunkircher Eisenwerke waren nach Lambsdorffs Darstellung schon im Februar 1982 in einer Lage, die entweder weitere Hilfen von etwa 200 Mio. DM verlangte oder den baldigen Zusammenbruch erwarten ließ. Nach Gesprächen mit der saarländischen Landesregierung, Unternehmensleitungen

¹⁰³ Bauer (I B) an AL I, 25.5.1982, BAK, B 126/83473.

¹⁰⁴ Aufzeichnung IV-AGR-E3, 3.12.1981, BAK, B 102/235959.

¹⁰⁵ Brebeck (IV C) an Abteilung IV, 12.2.1982, BAK, B 102/235959.

¹⁰⁶ Lambsdorff an Spethmann, 9.12.1982, BAK, B 102/235960; Aufzeichnung IV-C-AGR-ES über eine Besprechung Lambsdorffs mit Vertretern der Stahlindustrie am 16.11.1982, 30.11.1982, ebd.; Bauer (I B) an Minister, Betr.: Gespräch zwischen Bundeswirtschaftsminister Graf Lambsdorff und den »Stahlmoderatoren« am 16.12.1982, 16.12.1982, BAK, B 126/94947.

KEINE WENDE?

und Gewerkschaften stimmte das Kabinett einer Bürgschaftsgewährung zu. Strukturelle Probleme waren dadurch jedoch nicht zu lösen. Der Auftragseingang der Mitte 1982 aus einer Fusion von Röchling-Burbach und Neunkirchen entstandenen ARBED Saarstahl GmbH belief sich im Oktober 1982 auf nur noch 35 bis 40 Prozent des Vorjahresniveaus, mit Schulden von 3 Mrd. DM stand der Verbund erneut vor dem Bankrott. Allein bis Jahresende wurden 230 Mio. DM an Liquiditätsspritzen benötigt. Während die Landesregierung umgehend die Hälfte davon zusagte, ließ sich das Bundeskabinett Anfang November lediglich auf einen Überbrückungskredit von 75 Mio. DM ein und drang auf eine Beteiligung des luxemburgischen Mutterkonzerns, der involvierten Banken und der Beschäftigten. Die Aufstockung auf 115 Mio. DM im Dezember 1982 wurde schließlich an den Verzicht auf einen Teil des Weihnachtsgelds gebunden. Die nächsten Hilfsaktionen im Juni und November 1983 wurden erneut an Rationalisierung und Beschäftigungsabbau gekoppelt.¹⁰⁷

Auch diese Gelder führten aber das Unternehmen nicht aus der Dauerkrise heraus. Bereits 1986 musste die Saarländische Investitions-Kredit-Bank 76 Prozent der Anteile an ARBED Saarstahl übernehmen – eine faktische Verstaatlichung und zugleich eine Sozialisierung von Verlusten. Ein Zusammenschluss mit der Dillinger Hütte unter französischer Mehrheit mit einer Minderheitsbeteiligung des Saarlands wurde 1989 ein letztes Mal unterstützt, indem der Bund endgültig die Zinsen und Tilgungen verbürgter Kredite übernahm und auf Recess- und Rückzahlungsansprüche verzichtete. Die erneute Restrukturierung verhinderte aber nicht, dass 1993 der Konkurs beantragt werden musste.¹⁰⁸

Das außergewöhnliche Engagement für die saarländische Stahlindustrie, die inklusive Bürgschaften gut 3 Mrd. DM erhielt und damit nahezu dieselbe Summe an Subventionen wie die übrigen deutschen Hersteller zusammen, wurde primär mit der besonderen Strukturschwäche der Region gerechtfertigt, angesichts derer »stahlstrukturpolitische Überlegungen« – sprich: ökonomische Kriterien – in den Hintergrund rückten.¹⁰⁹ Eine sehr große Zahl von Arbeitsplätzen stand aber auch in

¹⁰⁷ 63. Kabinettsitzung, 10.2.1982, Kabinetsprotokolle online; 64. Kabinettsitzung, 17.2.1982, ebd.; 105. Kabinettsitzung, 8.12.1982, ebd.; Esser/Väth, Steel Crisis, S. 662f.; Wirsching, Abschied, S. 247–250.

¹⁰⁸ Oberender/Rüter, Stahlindustrie, S. 41; Grabas/Müller/Damm, Stunde, S. 474ff.; Zwölfter Subventionsbericht, 1.9.1989, BT-Drs. 11/5116, S. 39.

¹⁰⁹ I B 1, Stahlpolitik der Bundesregierung, in: Thormählen, Informationsvermerk zum 10. Subventionsbericht und zur Problematik von Subventionen, insbesondere in einzelnen Subventionsbereichen, 9.9.1985, BAK, B 126/88079 (Zitat); Zehnter Subventionsbericht, 12.9.1985, BT-Drs. 10/3821, S. 131; Uebbing, Stahl, S. 421; Otto Graf Lambsdorff, Die Probleme der Stahlindustrie. Rede vor der

Nordrhein-Westfalen und an den norddeutschen Stahlstandorten auf dem Spiel, wo die Restrukturierung der Unternehmenslandschaft mehr oder weniger auf der Stelle trat. Angesichts der nach den Schwierigkeiten der letzten Jahre immer enger werdenden finanziellen Spielräume und drohender Massenentlassungen stimmten die Repräsentanten der großen Stahlkonzerne in einer Besprechung mit Lambsdorff im November 1982 zu, ihre bislang weitgehend unkoordinierten Vorstellungen drei »Moderatoren« zur Sichtung und Weiterentwicklung vorzulegen. Diese ungewöhnliche Externalisierung der Reorganisation war Kanzler Kohl von seinem Vertrauten Alfred Herrhausen vorgeschlagen worden. Das Vorstandsmitglied der in der Finanzierung der Stahlkonzerne stark engagierten Deutschen Bank hatte schon im Juni 1981 Lambsdorff und seinem Staatssekretär von Würzen vorgeschlagen, »mehrere ›Weise‹« sollten über die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Anlagen der Stahlindustrie urteilen. Bei den anschließend vorzunehmenden Stilllegungen müsse allerdings »viel Geld in die Hand genommen werden«.¹¹⁰

Im Frühjahr 1982 wurde Herrhausen dann von Lambsdorff und Alt-bundespräsident Walter Scheel darauf angesprochen, die Vertreter der Stahlindustrie und ihrer Hausbanken in einer größeren Runde zu versammeln. Erst nach dem Regierungswechsel aber wurden die Vorstöße des Bankiers konkreter. Er brachte die Einrichtung einer »sachkundigen Kommission« ins Spiel, die per Regierungsauftrag tätig und nicht unmittelbar von den krisengeschüttelten Unternehmen besetzt werden sollte. Mit Herrhausen selbst, dem früheren Krupp-Vorstandsvorsitzenden und jetzigen Berufsaufsichtsrat Günter Vogelsang sowie dem Allianz-Finanzvorstand und früheren Mannesmann-Manager Marcus Bierich sollte das Gremium jedoch aus drei Personen mit engster Vernetzung in die Spitzen der Branche bestehen. Vogelsang, der zuvor bereits von Herbert W. Köhler, dem Geschäftsführenden Vorstandsmitglied der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, als »Stahlbeauftragter« vorgeschlagen worden war, fungierte als Koordinator der Gespräche mit den Unternehmen.¹¹¹

Die drei »Stahlmoderatoren« – Repräsentanten der Privatwirtschaft, die gleichzeitig als unabhängige Experten auftraten – nahmen umgehend separate Gespräche mit den Vorstandsvorsitzenden der großen

Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie am 17. September 1986 in Düsseldorf, in: ders., Luft, S. 157–167, hier S. 158 f.

¹¹⁰ Vermerk Ollig, 3.8.1981, BAK, B 102/235957.

¹¹¹ Sattler, Herrhausen, S. 504–507; Köhlers Vorschlag nach Uebbing, Stahl, S. 433.

Im BMF sah man Vogelsang im April 1982 ebenfalls noch als alleinigen »Stahlbeauftragten«; Aktennotiz Ollig (IV C), 14.4.1982, BAK, B 102/235959.

KEINE WENDE?

Stahlkonzerne auf und legten im Januar 1983 einen Reorganisationsplan vor, der eine Unternehmenskonzentration in einer »Rheingruppe« (Thyssen und Krupp) und einer »Ruhrgruppe« (Hoesch, Klöckner und Peine-Salzgitter) vorschlug. Die öffentliche Hand sollte mit etwa 3 Mrd. DM zur Strukturbereinigung beitragen. Unabhängig von den konkreten Umbauplänen akzeptierte die Bundesregierung den veranschlagten Subventionsbedarf verblüffend schnell: Unmittelbar nach der Vorlage des Moderatoren-Berichts drang Lambsdorff im Kabinett darauf, die Regierung »müsste bereits jetzt ihre grundsätzliche Bereitschaft zur finanziellen Flankierung« der Umstrukturierung deutlich machen, und stieß damit auf prinzipielle Zustimmung. Damit war die von den Moderatoren ins Spiel gebrachte Milliardensumme – mit dem Ziel hälftiger Beteiligung der betroffenen Bundesländer – als Obergrenze öffentlicher Beihilfen bestätigt und markierte im Weiteren den Verhandlungsrahmen.¹¹²

Erleichtert wurde die schnelle Entscheidung vermutlich durch eine weitere akute Zuspitzung der Branchenlage, auch wenn Lambsdorff sich den Moderatoren gegenüber gegen Subventionen speziell zur Abwendung angeblich bevorstehender Konkurse aussprach. Anfang 1983 musste der badische Stahlindustrielle Willy Korf den Vergleich beantragen, nachdem ihm Überbrückungshilfen verweigert worden waren.¹¹³ Während es sich hier noch um einen Außenseiter der Branche handelte, stand gleichzeitig nach BMWi-Einschätzung mit Krupp eines der Flaggschiffe der deutschen Industrie auf der Kippe. Dem Essener Unternehmen, das schon seit langem mit chronischen Ertragsproblemen kämpfte, war bislang angeblich nur deshalb der Vergleichsantrag erspart geblieben, weil Banken und Kapitaleigner die Umstrukturierung nach dem Moderatoren-Konzept erwarteten. Krupp und der Klöckner-Konzern standen allerdings zugleich unter Verdacht, sich durch staatliche Beihilfen ihrer

¹¹² Protokoll der 110. Kabinettsitzung, 26.1.1983, Kabinetsprotokolle online; Betr.: Haltung der Bundesregierung zur finanziellen und außenwirtschaftlichen Flankierung des Moderatorenkonzeptes Stahlindustrie. Anlage zum Kabinetsprotokoll vom 26.1.1983, BAK, B 126/83407 (»Die Bundesregierung ist bereit, den notwendigen Umstrukturierungsprozess finanziell in einer Größenordnung zu begleiten, wie sie im Moderatorenbericht genannt wird.«); Vermerk von Würzen, 5.5.1983, mit Anlage »Orientierung zur künftigen Stahlpolitik«, 4.5.1983, ebd.; Stahlgespräche (im Dezember 1982 und Januar 1983). Bericht der Moderatoren M. Bierich – A. Herrhausen – G. Vogelsang, Stand 23.1.1983, BAK, B 126/94947.

¹¹³ Sprechzettel für Lambsdorff für die Kabinettsitzung, 26.1.1983, BAK, B 126/94947; Die Korf-Obergesellschaft meldet Vergleich an, in: FAZ, 8.1.1983; Auch die Korf-Stahl AG meldet Vergleich an, in: FAZ, 15.1.1983; Einfach geweigert, in: Der Spiegel, 5.12.1983, S. 86-89.

eigenen unternehmerischen Risiken entledigen und dem politischen Druck auf gründliche Reorganisationen ausweichen zu wollen.¹¹⁴

Auch unter diesem Aspekt erschienen also Umstrukturierungskonzepte als Voraussetzung einer sinnvollen Subventionierung. Doch zeichnete sich ziemlich schnell ab, dass der vermeintlich große Wurf der »Stahlmoderatoren« zum Scheitern verurteilt war. Kritik kam zunächst von den Wirtschaftsminister/-innen der beiden hauptsächlich betroffenen Landesregierungen, Birgit Breuel und Reimut Jochimsen, die Zweifel an der Ausgewogenheit und langfristigen Tragfähigkeit des Modells äußerten. Im März 1983 wurde außerdem deutlich, dass eine Zusammenarbeit von Hoesch und Klöckner nicht stattfinden würde. Die Gespräche auf Unternehmensebene überschnitten sich überdies mit Verhandlungen über eine von der nordrhein-westfälischen Landesregierung und der IG Metall bevorzugte Fusion von Krupp und Hoesch zu einer Ruhrstahl AG, die schon seit 1980 geführt wurden. Diese Gespräche scheiterten jedoch unter anderem an den zeitweise parallelen Verhandlungen der Krupp-Führung mit dem Branchenführer Thyssen, die sich zunächst auf die Edelstahlparten beschränkten und im Kontext der Moderatoren-Beratungen zur möglichen Vollfusion ausgeweitet wurden. Nachdem auch diese Verhandlungen relativ weit gediehen waren, wurden sie wegen einer zu geringen Zusage von Soforthilfen seitens der Bundesregierung abgebrochen: In einem Gespräch mit Lambsdorff wurde den Unternehmensleitungen im September 1983 erklärt, dass »ein so ertragsträchtiges Vorhaben wie die Fusion Thyssen/Krupp im Grunde überhaupt nicht vom Steuerzahler zu fördern sei«, während Thyssen an Stelle der maximal angebotenen 300 Mio. DM den fünffachen Betrag forderte.¹¹⁵

Insgesamt waren die Unternehmen offenkundig nicht sonderlich an Fusionen interessiert. Schon im März wurde im BMWi festgestellt, die jüngst dargelegten Vorschläge seien begrenzt konstruktiv und nicht auf Tragfähigkeit überprüfbar; sie gingen »von der Gewährung eines Maximums an öffentlichen Hilfen« aus, böten jedoch »gleichzeitig nur ein Minimum an unternehmensübergreifenden Kooperationen«.¹¹⁶ Über-

114 Vermerk Ollig (IV C), 11.1.1983, BAK, B 102/235961; zu den strukturellen Problemen des Krupp-Konzerns vgl. Ahrens/Bähr, Jürgen Ponto, S. 150-159.

115 Monopolkommission, Neuordnung, S. 38-53, 88; Esser/Väth, Steel Crisis, S. 674-677; Sattler, Herrhausen, S. 507-510; Bünning (I B 1) an Minister, 1.10.1983, BAK, B 126/94953 (Zitat). Details zu den Kapazitäten und Profilen der Stahlkonzerne bei Uebbing, Stahl, S. 435 ff.; sowie im Gutachten der Monopolkommission, Neuordnung, S. 31-38. 1984 scheiterte zudem eine Fusion von Krupp und Klöckner; Lauschke, Handeln, S. 125 f.

116 Vermerk Bünning (I B 1) über eine Besprechung mit den Abteilungen der Länderwirtschaftsministerien, 18.3.1983, BAK, B 126/94948.

KEINE WENDE?

dies war nicht mit allzu großer Unterstützung der Länder zu rechnen, denn letztlich war keine Landesregierung an der Schließung eigener Stahlstandorte interessiert, die im Zweifelsfall zugleich Wählerstimmen kostete. Im Herbst 1983 war endgültig klar, dass es sich bei Kapazitätsstilllegungen und Rationalisierungen der westdeutschen Stahlindustrie nur um »Alleingangskonzepte« handeln konnte.¹¹⁷

Die einmal beschlossene Größenordnung der Hilfen blieb dennoch die Leitlinie. Neben einer Erhöhung der Investitionszulage von 10 auf 20 Prozent, um wenigstens eine begrenzte Beteiligung der Länder zu erzwingen, sollten Aufwendungen für die Umstrukturierung in dem vorgesehenen Gesamtrahmen bis zu 50 Prozent durch bedingt rückzahlbare Zuschüsse subventioniert werden. Dabei wurde in den Ministerien erwartet, dass mit der Begrenzung der bis 1985 laufenden Angebote auf 3 Mrd. DM die Erwartungen der Unternehmen befriedigt würden.¹¹⁸ Diese erwiesen sich jedoch als flexibel: Im Mai 1983, kurz vor der abschließenden Regelung, planten sie neben Investitionen von rund 11 Mrd. DM angeblich weitere 32 Mrd. DM an »Umstrukturierungsaufwendungen« für Sozialpläne und außerordentliche Abschreibungen auf abgebaute Anlagen ein. Tatsächlich wurden von der Bundesregierung im Januar 1984 jedoch nur Investitionen von knapp 7,5 Mrd. DM und Umstrukturierungsaufwendungen von 4,65 Mrd. DM nach Brüssel gemeldet, die laut den vorgelegten Anträgen bis Ende 1985 abzusehen waren. Hinzu kamen weiterhin Unterstützungsleistungen für ausscheidende Beschäftigte, für die Stahlforschung und die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen.¹¹⁹

Im Hinblick auf die Umstrukturierungshilfen, die schließlich zu zwei Dritteln vom Bund getragen wurden, lag der inzwischen kursierende Vorwurf, »Bonn gewähre Abwrackprämien«,¹²⁰ auf den ersten Blick nicht ganz fern – schließlich ging es um die Subventionierung

¹¹⁷ Bünning (I B 1) an Minister, 19.10.1983, BAK, B 126/94953 (Zitat); Geschäftsbericht IG Metall 1983–1985, S. 98.

¹¹⁸ Vermerk BMWi/BMF über ein Gespräch der Staatssekretäre von Würzen und Tietmeyer, 27.5.1983, BAK, B 126/83407; Bünning/Roland (I B 1,2) an Minister, 6.6.1983, ebd. Der Widerstand der Länder war unmittelbar nach der Vorlage des Moderatorenvorschlags bereits auf Abteilungsleiterebene deutlich geworden: Vermerk Rademacher (I B 1), 28.1.1983, BAK, B 126/94947; Vermerk I B 1, 8.2.1983, ebd.; Bünning (I B 1) an Minister, 14.3.1983, BAK, B 126/94948. Vgl. den Bericht des BMWi an den Haushaltssausschuss, 20.6.1983, BAK, B 126/94951.

¹¹⁹ Aufzeichnung IV C 8, 26.5.1983, BAK, B 102/235961; Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 30.1.1984, BAK, B 102/289194.

¹²⁰ Unterabteilung IV C, Betr.: Vorwurf in der Öffentlichkeit, Bonn gewähre Abwrackprämien, es gebe die deutsche Stahlindustrie preis, 24.5.1983, BAK, B 102/235961 (Zitat); Vermerk Borucki (Z C 7), 19.1.1984, BAK, B 126/289194.

von Schrumpfungsprozessen. Tatsächlich aber sollte mit den Geldern nicht nur die Abwicklung unrentabler Kapazitäten, sondern zugleich die aktive Umgestaltung der Branchenstruktur zugunsten zukünftiger Wettbewerbsfähigkeit gefördert werden. Zudem blieb es bei der einmal fixierten Begrenzung von Subventionshöhe und -dauer. Trotz der weiterhin prekären Lage einiger Hersteller, die insbesondere in dem öffentlichkeitswirksamen Konflikt um eine Schließung des Krupp-Stahlwerks in Duisburg-Rheinhausen 1987 zum Ausdruck kam, gab es keine weiteren Subventionspakete der Bundesregierung. Die gute Konjunktur der Jahre 1988/89 machte ein solches Eingreifen allerdings ohnehin unnötig.¹²¹

Die Interventionen in die Branchenentwicklung hielten sich damit, trotz des jahrelangen Krisenmanagements und reger öffentlicher Anteilnahme, vor allem hinsichtlich der west- und norddeutschen Werke in vergleichsweise engen Grenzen. Gegenpositionen gegen die immer wieder betonte Verantwortung der Industrie für Umstrukturierungen und die bloß ergänzende Rolle des Staates blieben klar in der Minderheit. Forderungen der IG Metall, zwar eine kurzfristige »Überlebensgarantie« für alle Unternehmen und Standorte auszusprechen, direkte Subventionen jedoch unmittelbar als staatliche Kapitalbeteiligungen zu gestalten und die Einhaltung mit den Hilfen verbundener Beschäftigungsaufgaben in einem »Stahlausschuss« zu kontrollieren,¹²² hatten von vornherein keine Erfolgsaussichten. Noch im Laufe des Jahres 1983 verschärfte sich der gewerkschaftliche Standpunkt gar bis zum Ruf nach »Vergesellschaftung der Stahlindustrie bei entscheidenden Einflussmöglichkeiten der Gewerkschaften auf die zukünftige Unternehmenspolitik«, der schließlich auch ins Programm der IG Metall aufgenommen wurde.¹²³

Damit mochten sich Mitglieder mobilisieren lassen, mehrheitsfähig waren solche Forderungen aber ebenso wenig wie diejenigen der Grünen im Bundestag nach »Überführung der Stahlindustrie in neue gesellschaft-

¹²¹ Vgl. etwa Stahl-Boom – plötzlich und unerwartet, in: Der Spiegel, 26.9.1988, S. 116 f. Zu den Auseinandersetzungen um Rheinhausen vgl. Goch, Region, S. 218 ff.; Wirsching, Abschied, S. 250 f.

¹²² Forderungen der IG Metall zur Strukturpolitik in der Stahlindustrie, 3.2.1983, mit Schreiben Loderer/Judith an Kohl, 7.3.1983, AdS D, IGM/ZWA/Abt. WP/Z220100.

¹²³ Geschäftsbericht IG Metall 1983-1985, S. 98 f. In den konkreten industrielpolitischen Aktivitäten der nächsten Jahre spielte diese Proklamation wohl auch keine Rolle; vgl. den Geschäftsbericht 1986-88, S. 79-84. Vgl. auch die Positionen des BMWi zur weiterhin erhobenen Forderung der IG Metall nach Standortgarantien in: Meiswinkel (IV C 1) an den Bundesminister für Arbeit und Soziales, 10.4.1987, BAK, B 102/326166.

KEINE WENDE?

liche Formen des Eigentums«.¹²⁴ Das galt analog auf der wissenschaftlichen Ebene, wo zwar die Arbeitsgruppe »Alternative Wirtschaftspolitik« schon 1981 mit einer ausführlichen Analyse, die eine »Vergesellschaftung der Stahlindustrie als wirtschaftspolitische Alternative« begründete, die Nase vorn hatte. Den ökonomischen Mainstream aber repräsentierte die Einschätzung des Sachverständigenrats, der sich in seinem Jahresgutachten 1982/83 vor allem für einen Kapazitätsabbau bis zur Wettbewerbsfähigkeit bei möglichst geringen Subventionen aussprach.¹²⁵

Dass keine größeren Rettungspakete der Bundesregierung aufgelegt werden mussten, wurde durch die Entwicklung auf europäischer Ebene begünstigt. Das System der verbindlichen Lieferquoten wurde zwar 1982/83 sogar noch auf weitere Erzeugnisgruppen ausgedehnt, von 1986 bis 1988 jedoch sukzessive aufgelöst.¹²⁶ Für die deutschen Hersteller vergrößerten die sprunghaften Korrekturen, Ergänzungen und Ausnahmeregelungen die Unsicherheit, statt durch eine Stabilisierung der Verkaufsaussichten die Investitionsneigung zu vergrößern. Der Branchenverband intervenierte im März und erneut im Juni 1983 mit der Forderung nach längerfristigen Quotenregelungen und Erhöhungen der eigenen Erzeugungsquoten bei der Bundesregierung.¹²⁷

Grundsätzlich hatte die Industrie die Politik auf ihrer Seite. Kanzler Kohl knüpfte im November 1983 gar Fortschritte im gesamten Integrationsprozess an eine Quotenvereinbarung, die nicht die hohe Produktivität der deutschen Stahlwerke bestrafte.¹²⁸ Dabei stützten die relativ geringen und bewusst knapp gehaltenen Stahlsubventionen an die west- und norddeutschen Unternehmen weiterhin die Forderungen der Bundesregierung: Die von der Europäischen Kommission freigegebenen Beihilfen summierten sich in der Bundesrepublik von 1980 bis 1991 auf etwa 6 Mrd. DM. Das lag nicht nur in absoluten Zahlen weit hinter den Staatshilfen in Italien (35 Mrd. DM) und Frankreich (22 Mrd. DM), sondern pro Tonne am untersten Ende aller westeuropäischen Länder.¹²⁹

¹²⁴ Treffen der zukünftigen Bundestagsfraktion, 11.-13.2.1983, in: Die GRÜNEN im Bundestag 1983-1987, S. 8; Die Grünen im Bundestag, Entschließung zur Stahlneuordnung, März 1983, AGG, B.II.1/59. Vgl. auch die Stahlpolitische Erklärung, 1.4.1987, in: Die GRÜNEN im Bundestag 1987-1990, S. 70-73.

¹²⁵ Schanetzky, Aporien, S. 163 ff.; Arbeitsgruppe, Memorandum 1981, S. 267-313; SVR, Jahresgutachten 1982/83, S. 158-161.

¹²⁶ Gieseck, Krisenmanagement, S. 54 f.

¹²⁷ Uebbing, Stahl, S. 409-413, 424.

¹²⁸ Warlouzet, Germany, S. 159.

¹²⁹ Gieseck, Krisenmanagement, S. 61; vgl. auch die Daten zur Subventionierung in Relation zur Wertschöpfung der Branche bis 1986 bei Warlouzet, Germany, S. 157.

Allerdings wurden zeitweise die speziellen Hilfen für die Saarindustrie angeführt, um die besondere regionalpolitische Bedeutung auch für Standorte in Italien und Großbritannien zu beanspruchen.¹³⁰ Hinderlich wirkte bei den Bemühungen um Subventionsabbau in Brüssel zudem die Kokskohlenbeihilfe, die an die Stahlunternehmen floss, damit diese wiederum den Bergbau subventionierten.¹³¹

Insgesamt aber waren die deutschen Bemühungen zumindest in rechtlicher Hinsicht erfolgreich. Ein neuer, im Dezember 1985 eingeführter Subventionskodex Stahl, dessen Durchsetzung Bangemann als sein persönliches Verdienst darstellte, verschärfte die Anforderungen an die Genehmigung von FuE-, Umweltschutz- und Schließungsbeihilfen; die Subventionierung sonstiger Investitionen und der Produktion wurde vollständig untersagt. Der Kodex galt zunächst bis 1988 und wurde bis in die 1990er Jahre verlängert. Eine kurze Hochkonjunktur erleichterte in den späten 1980er Jahren auch im übrigen Europa die Einhaltung dieser Regeln, eine erneute Rezession seit 1990 trieb die Subventionszahlungen allerdings wieder in die Höhe.¹³²

In der Bundesrepublik wurde nach dem Auslaufen der sektoralen Hilfen die Unterstützung im Rahmen der regionalen Strukturpolitik fortgesetzt, obwohl an deren wirtschaftlicher Sinnhaftigkeit einige Zweifel bestanden. Ein Gutachten des Ifo-Instituts wurde 1985 im Finanzministerium mit den Worten zusammengefasst, es müsse »nach den bisherigen Erfahrungen bezweifelt werden, dass Programme zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen in Stahlregionen kurzfristig erfolgreich sind«.¹³³ Nichtsdestoweniger wurde das Stahlstandortprogramm bis 1987, für einige Arbeitsmarktregionen sodann bis 1990 verlängert, Ende 1983 außerdem ein Sonderprogramm für Bremen beschlossen. Zusammen mit dem 17. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe wurde 1987 ein anderes Sonderprogramm für Ersatzarbeitsplätze über 360 Mio. DM aufgelegt, das zur Hälfte allein die Folgen des Strukturwandels in einigen besonders betroffenen Montanregionen Nordrhein-Westfalens kompensieren sollte. Nach einer Reduzierung der Steinkohlenförderung im Aachener Raum trat ebenfalls ein Arbeitsplatzprogramm in Kraft, und schließlich wurde 1988 nochmals 1 Mrd. DM zugunsten der nordrhein-westfälischen

¹³⁰ Schomerus (Leiter Abt. IV) an Minister, 20.1.1984, BAK, B 126/289194.

¹³¹ Uebbing, Stahl, S. 427.

¹³² Gieseck, Krisenmanagement, S. 64; ausführlicher zum europäischen Kontext in dieser Phase Conrad, Stahlpolitik, S. 107-124; vgl. Bangemann, Steuerpolitik, S. 140

¹³³ Bünning (I B 1) an Minister, 26.9.1985, BAK, B 126/88079, mit Bezug auf Gerstenberger u. a., Subventionen.

KEINE WENDE?

Montanregionen mobilisiert, von der die Hälfte das Land trug. 1991 folgten neuerliche Beschlüsse über Sonderleistungen, um den fortgesetzten Rückzug aus dem Steinkohlenbergbau zu begleiten.¹³⁴

An sektoralen Hilfen wurden laut BMF allein für die saarländischen Hersteller von 1978 bis 1984 insgesamt 2,15 Mrd. DM an Darlehen und bedingt rückzahlbaren Zuschüssen, 1,2 Mrd. DM an Bürgschaften und 120 Mio. DM an Investitionszulagen aufgebracht, wobei sich der Anteil des Bundes auf 920 Mio., 705 Mio. und 60 Mio. DM belief. Von den gut 3 Mrd. DM des von 1983 bis 1985 laufenden Stahlprogramms für Hersteller außerhalb des Saarlands trug der Bund rund 1,65 Mrd. DM bedingt rückzahlbare Umstrukturierungshilfen zu zwei Dritteln und rund 1,45 Mrd. DM nicht rückzahlbare Investitionszulagen zur Hälfte. Hinzu kamen 1987 zugesagte »Stahlhilfen«, mittels derer durch die Teilfinanzierung von Vorrhestandsmaßnahmen geplante Entlassungen von Stahlarbeitern verhindert wurden. Während die Restrukturierungsziele im Saarland im Wesentlichen verfehlt wurden, galt das vor allem auf die Ruhr zugeschnittene Stahlprogramm als Erfolg, weil die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen tatsächlich gestärkt worden war. Etwa 200 Mio. DM der bedingt rückzahlbaren Hilfen flossen tatsächlich zurück, was allerdings auch der günstigen Konjunktur zu verdanken war.¹³⁵

Die Subventionen bremsten den Abbau von Arbeitsplätzen und den gesamtwirtschaftlichen Gewichtsverlust der Branche lediglich ab, kehrten aber den Trend nicht um. Die Anzahl der Beschäftigten sank von etwa 300.000 (1978) auf nur noch 180.000 (1989). Parallel dazu stieg die Arbeitsproduktivität in der Branche jedoch deutlich an, und die relativ hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Eisen- und Stahlindustrie zeigte sich nicht zuletzt daran, dass die Beschäftigungseinbrüche in Frankreich und Großbritannien weit dramatischer ausfielen.¹³⁶ Der Beschäftigungsabbau war bei den Forderungen nach Rationalisierung und Umstrukturierung stets Teil des Konzepts, wenn auch nicht unbedingt explizit. Anders als im Steinkohlenbergbau wurde beim Stahl auch keine langfristige Sicherung unrentabler Arbeitsplätze betrieben. Es handelte sich keineswegs um eine künstliche Lebensverlängerung für »marode Unternehmen«,¹³⁷ sondern neben der sozialen Abfederung des Struk-

¹³⁴ Goch, Region, S. 272 ff.

¹³⁵ Rolle/Diehl (IA1) an Minister (Entwurf), Januar 1989, BAK, B 126/106047; Zwölfter Subventionsbericht, 1.9.1989, BT-Drs. 11/5116, S. 38.

¹³⁶ Gieseck, Krisenmanagement, S. 68-71; Beschäftigtenzahlen (davon leicht abweichend) nach Uebbing, Stahl, S. 499.

¹³⁷ So aber Herbert, Geschichte, S. 977.

INDUSTRIEPOLITIK ALS SUBVENTIONSPRAXIS

turwandels gerade um einen Beitrag zur Modernisierung vergleichsweise produktiver, perspektivisch wettbewerbsfähiger Hersteller.

Tab. 4.3: Subventionen des Bundes je Erwerbstätigen in ausgewählten Branchen (in DM)¹³⁸

	Bergbau	Schiffbau und Schifffahrt	Luft- und Raumfahrt	Stahlindustrie
1966	915	860	765	8
1967	2.457	890	833	13
1968	3.450	943	1.459	24
1969	2.046	1.564	2.194	13
1970	1.716	1.362	3.659	6
1971	1.403	1.377	4.524	6
1972	2.132	1.420	5.385	5
1973	3.822	1.839	5.375	7
1974	5.342	2.239	5.854	7
1975	3.934	2.423	6.341	10
1976	3.574	2.311	6.432	4
1977	4.419	2.061	2.600	2
1978	9.186	2.491	5.170	166
1979	9.618	3.219	7.180	164
1980	11.056	7.992	6.764	159
1981	9.055	8.008	7.517	277
1982	6.097	6.531	6.948	1.425
1983	5.887	7.438	4.246	1.169
1984	9.236	7.009	5.518	4.636
1985	7.324	6.960	7.105	2.917
1986	9.380	7.552	5.967	212
1987	14.271	7.931	5.603	-
1988	15.880	8.456	11.781	-
1989	19.784	8.215	17.118	-

¹³⁸ Quelle: Zwölfter Subventionsbericht, S. 18; Zehnter Subventionsbericht, 12.9.1985, BT-Drs. 10/3821, S. 18f.; Dreizehnter Subventionsbericht, 11.11.1991, BT-Drs. 12/1525, S. 27. Die Ausgaben für Schiffbau und Schifffahrt wurden bis zum elften Subventionsbericht separat ausgewiesen und sind hier addiert. Bei Abweichungen, die vor allem bei Schifffahrt/Schiffbau zwischen dem zehnten, elften und zwölften Bericht bestehen, wurde jeweils der neueste Bericht herangezogen.

KEINE WENDE?

Der in der Einleitung schon kurz angesprochene Vergleich der Subventionierung pro Arbeitsplatz zeigt im Übrigen, dass die auch in der Öffentlichkeit heiß diskutierte vorübergehende Stützung der deutschen Stahlindustrie tatsächlich eine recht preiswerte Angelegenheit blieb: Nur auf dem Höhepunkt der Rettungsaktion um 1984 erreichten die Ausgaben des Bundes je Erwerbstätigen kurzzeitig die Größenordnung anderer hochsubventionierter Industrien, ansonsten blieben sie weit darunter (Tab. 4.3). Ihre Befristung auf wenige Jahre unterschied die Stahlhilfen ebenfalls von der langfristigen Subventionierung sowohl des Bergbaus und des Schiffbaus, wo dem bestehenden Instrumentarium seit 1987 noch »Wettbewerbshilfen« zum Ausgleich ausländischer Subventionen hinzugefügt wurden,¹³⁹ als auch von der Förderung des Flugzeugbaus, der sich allmählich als international wettbewerbsfähig erwies.

Subventionierte Privatisierung: Airbus als Erfolgsgeschichte und Dauerbelastung

Während der politische Druck auf die Stahlindustrie zur Bildung größerer Konzerne sehr zurückhaltend und auf einen kurzen Zeitraum beschränkt blieb, existierte in der Luftfahrtbranche seit der nachdrücklich vorangetriebenen Fusion von MBB und VFW 1980 nur noch ein deutscher Hersteller von großen Zivilflugzeugen. Durch die Beteiligungen Bayerns, Hamburgs und Bremens war dieser Monopolist mehrheitlich in Staatseigentum, doch hatte lange vor dem Koalitionswechsel das mittelfristige Ziel einer Privatisierung oder zumindest eines substanzialen Beteiligungsabbaus bestanden. Hintergrund waren die hohen Subventionen an die Branche. Als Luftfahrt-Koordinator Martin Grüner im März 1982 der Bundesregierung seinen dritten Bericht vorlegte, bekräftigte er zwar die bereits formulierten industrie-, technologie- und außenpolitischen Ziele der Förderung, sprach aber sehr viel deutlicher als bislang die finanzielle Problematik an. Angesichts der Haushaltsslage seien von der Industrie eine stärkere Orientierung auf zivile Märkte, »wesentlich höhere Eigenbeiträge« zur FuE-Finanzierung und mehr Anstrengungen zur Kostensenkung zu verlangen. Letzteres zielte vor allem auf Rationalisierungsmöglichkeiten und den Abbau von Überkapazitäten im neuen Verbund von MBB und VFW. Insbesondere beim Airbus-Programm sollte laut Grüner sukzessive die Unabhängigkeit von Subventionen für

¹³⁹ Zwölfter Subventionsbericht, 1.9.1989, BT-Drs. 11/5116, S. 38.

neue Modelle und die tatsächliche Übernahme unternehmerischer Risiken erreicht werden.¹⁴⁰

Auch hier war der Subventionsabbau, zumal angesichts der langen Entwicklungs- und Amortisationszeiten, leichter gefordert als getan. Kurzfristig konnte man ohnehin nicht aus laufenden internationalen Verträgen aussteigen. Trotz der Zweifel von Kanzler Schmidt, ob sich die umfangreichen Staatshilfen eigentlich angemessen in politischem Einfluss bei den Partnerländern niederschlage, stimmte das Kabinett daher der Vergabe weiterer Subventionstranchen ebenso zu wie Grüners Bericht. Gleichzeitig ließ die Bundesregierung jedoch verlauten, bei der künftigen Entwicklung und Produktion neuer Flugzeugtypen werde man »über den bisher erreichten Förderungsrahmen nicht mehr hinausgehen«, ein Ausbau des Modellspektrums erfordere mithin stärkeres Engagement der Industrie. Verweigern konnte diese sich solchen Forderungen kaum völlig, verwies jedoch angesichts der Aufforderung zu Investitionen auf eigenes Risiko auf den Bedarf an mittelfristiger Planungssicherheit.¹⁴¹

Diese wiederum setzte eine gewisse Kontinuität der Subventionierung voraus. Die neue Regierung bekräftigte im Oktober 1982 ausdrücklich das Bekenntnis zur »Fortentwicklung der deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie« aus wirtschaftlichen wie außenpolitischen Gründen. Der Rechtfertigung diente auch weiterhin der erhoffte Beitrag zur »lebensnotwendigen Technologieorientiertheit« der bundesdeutschen Wirtschaft, obwohl realer Technologietransfer in andere Branchen erkennbar an Grenzen stieß, die sich aus der relativ kleinen Anzahl für den Flugzeugbau entwickelter Erzeugnisse und abweichenden Kostenstrukturen in den stärker mittelständisch strukturierten Industrien ergaben.¹⁴² Das Argument der technischen Spillover-Effekte wurde auch von den Experten der Strukturberichterstattung nachdrücklich in Frage gestellt, weil solche Sekundärresultate der Förderung sich kaum nachweisen ließen, die Subventionen aber gleichzeitig Kapital und hochqualifizierte Arbeitskräfte banden, die sonst anderweitig hätten eingesetzt werden können.¹⁴³

¹⁴⁰ Koordinator für die deutsche Luft- und Raumfahrt, Bericht zur Luft- und Raumfahrtindustrie, 12.3.1982, BAK, B 102/318651, S. 26 ff. (Zitate); Hasselberg (Koor LR) an Chef BK, 16.3.1982, ebd.

¹⁴¹ 69. Kabinettsitzung, 24.3.1982, Kabinetsprotokolle online; Koor LR, Kurzprotokoll. Betr.; Gespräch PStS Grüner mit BDLI über 3. LRI-Bericht, 8.6.1982, BAK, B 102/257867 (Zitat).

¹⁴² Vermerk Ockenfels (Koor LR), 29.10.1982, BAK, B 102/318651.

¹⁴³ Gutowski/Thiel/Weilepp, Analyse, S. 74 ff.

KEINE WENDE?

Umso wichtiger schienen kostensenkende Maßnahmen bei MBB. Die Rationalisierungspläne stießen allerdings wegen des damit verbundenen Personalabbaus auf massive Proteste der Gewerkschaften, deren Forderung nach einem Ausbau der Airbus-Fertigung sich zumindest in diesem Punkt mit den Zielen der MBB-Geschäftsführung deckten.¹⁴⁴ Während Grüner, wenn auch beschwichtigend, weiter Rationalisierungsmaßnahmen forderte, demonstrierte Kanzler Kohl die Flexibilität seiner Pläne für den Rückzug des Staates aus der Wirtschaft. Im Frühjahr 1983 versicherte er dem IG Metall-Chef Loderer, die Bundesregierung werde die Förderung der Branche fortsetzen und insbesondere die Erweiterung der Airbus-Produktpalette unterstützen.¹⁴⁵

Die Bundesregierung hielt Wort, indem sie im Februar 1984 die Subventionen für die Entwicklung des neuen A 320 bewilligte, die sich nach Presseberichten auf weitere 1,5 Mrd. DM zu belaufen drohten. Dass überhaupt ein drittes Airbus-Grundmodell in Angriff genommen wurde, verdankte sich in erster Linie französischer Initiative – nicht zuletzt, weil man sich in Paris eine bessere Auslastung des nationalen Triebwerksherstellers SNECMA erhoffte.¹⁴⁶ Zwar sollte sich der A 320 in den 1990er Jahren tatsächlich als größtes Erfolgsmodell des Konsortiums erweisen, doch zunächst einmal entfachte er erneut einen Streit mit der US-amerikanischen Konkurrenz über die Zulässigkeit der Airbus-Förderung, der erst 1979 durch ein Zusatzabkommen über den Handel mit Zivilflugzeugen im Rahmen des Welthandelsabkommens GATT beigelegt worden war. Mit der Inangriffnahme des neuen Modells, das Boeing auf dem relativ großen Markt für schmalere Kurz- und Mittelstreckenflugzeuge ernsthafte Konkurrenz zu machen drohte, nahm der Druck der amerikanischen Regierung deutlich zu, zumal Airbus kurzzeitig auch noch mehr Flugzeuge in der breiteren Modellklasse absetzte.¹⁴⁷ Der bis in die Gegenwart andauernde Streit um die Rechtmäßigkeit der Subventio-

¹⁴⁴ Vermerk Ockenfels (Koor LR), 17.2.1983, BAK, B 102/276753.

¹⁴⁵ Ergebnisvermerk Ockenfels (Koor LR) über ein Gespräch Grüners mit Vertretern der Deutschen Angestelltengewerkschaft, 3.3.1983, BAK, B 102/276753; Vermerk zum Gespräch mit IG Metall-Vertretern, 1.12.1982, ebd.; Kohl an Loderer, 22.4.1983, ebd.; Loderer an Kohl, 25.3.1983, ebd.

¹⁴⁶ 30. Kabinettssitzung, 22.2.1984, Kabinettspfotokolle online; Schwere Belastungen, in: Der Spiegel, 27.2.1984; zum Hintergrund Hayward, Collaboration, S. 54-63; Aris, Sun, S. 124-127; Vermerk Birke (IV A 5), 21.1.1981, BAK, B 102/233132.

¹⁴⁷ Vgl. die Korrespondenz mit dem US Trade Representative W.E. Brock 1984 in: BAK, B 102/277888; Jopp/Spoerer, Sales, S. 8.

nen¹⁴⁸ komplizierte die diplomatische Aushandlung zwischen mehreren europäischen Regierungen zusätzlich.

Nur wenige Jahre später wurde die liberale Prinzipienfestigkeit in Subventionsfragen erneut auf die Probe gestellt, und der Wirtschaftsminister schlug sich wiederum auf die industriepolitische Seite. Im Juni 1987 fasste das Kabinett den Beschluss, die Entwicklung der neuen Airbus-Reihe A 330/340 mit knapp 3 Mrd. DM zu fördern. In der Diskussion über die Unterstützung bewog eine »Allianz Strauß, Bangemann, Genscher gegen Stoltenberg« den Bundeskanzler zu einer positiven Entscheidung, während der Finanzminister das weitere Ausufern solcher Verpflichtungen zu bremsen suchte.¹⁴⁹ Nachdrückliche Unterstützung erhielten die Subventionsbefürworter vom neuen BMWi-Staatssekretär und Luftfahrtkoordinator Erich Riedl, der den Liberalen Grüner nach der Bundestagswahl 1987 ersetzte. Während Grüner selbst 1984, als die Kapazitätsauslastung der Airbus-Produktion bei nur 50 Prozent lag, seine Forderungen nach mehr Risikoübernahme der Industrie wiederholt hatte, hegte der in der Presse als »Strauß-Vertreter« gehandelte CSU-Abgeordnete Riedl offenkundig ein legereres Verhältnis zu den Kosten des von ihm nachdrücklich beworbenen Airbus-Projekts. Das ging bis zu dem originellen, öffentlich vorgebrachten Argument, die in den vergangenen zwanzig Jahren aufgelaufenen gut 4 Mrd. DM an Subventionen beliefen sich doch lediglich auf 8,76 DM jährlich pro Steuerzahler – »Fürwahr ein Beitrag der Allgemeinheit, der sich lohnt!«¹⁵⁰

Der an Wirtschaftsthemen interessierte Teil der »Allgemeinheit« mochte da anderer Ansicht sein, stand doch den umfangreichen Subventionen ein beeindruckend geringes Maß an Kontrolle gegenüber. Strauß' Nachfolger im Aufsichtsratsvorsitz von Airbus Industrie, Ex-Wirtschaftsminister Hans Friderichs, konnte noch 1990 keine Auskünfte über die Höhe der Verluste machen, die das Konsortium erwirtschaftet

¹⁴⁸ Zu den Auseinandersetzungen vgl. ausführlich Aris, Sun, S. 154-160, 166-170; Hayward, Collaboration, S. 170-181; Braunberger, Airbus, S. 65-71, 87-105; EU verhängt Strafzölle gegen Amerika. Auch nach dem Wahlsieg Joe Bidens wird der Subventionsstreit rund um Airbus und Boeing weiter ausgefochten, in: FAZ, 10.II.2020.

¹⁴⁹ 9. Kabinettsitzung, 3.6.1987, Kabinettssitzungen online; Ergebnisvermerk Friske (Koor LR), 4.12.1987, BAK, B 102/350152; Vermerk Born (Koor LR), 18.4.1988, ebd. (Zitat); Jahnke (IV A 5) an Minister, 16.1.1986, ebd.

¹⁵⁰ Manuskript für einen Vortrag Grüners bei einer Diskussionsveranstaltung des BDLI mit Abgeordneten des Deutschen Bundestags am 15.II.1984, 8.II.1984, BAK, B 102/276754; Erich Riedl, Schritt in die Zukunft, in: Bayernkurier, 13.6.1987 (Zitat); Riedl hält Airbus-Subventionen für gerechtfertigt, in: Süddeutsche Zeitung, 24.5.1989; Nicht-Airbus teurer als Airbus?, in: Der Spiegel, 16.5.1988, S. 92-112, hier S. 93 (»Strauß-Vertreter«).

KEINE WENDE?

tete – die Bilanzdaten der vier Partnerunternehmen waren ihm »nicht genau bekannt«. Allein die Deutsche Airbus hatte im Vorjahr, so viel sickerte immerhin an die Öffentlichkeit durch, laut einem Gutachten der Treuarbeit einen Verlust von rund 1 Mrd. DM zu verschmerzen, weil neuerdings die Risiken aus nicht kostendeckenden Verkäufen in die Bilanz eingestellt werden mussten.¹⁵¹ Substanzielle Reformen der ineffizienten, kostentreibenden Organisation von Entwicklung und Produktion des selbst in der wirtschaftsliberalen Presse als »fliegendes Subventionsgrab« karikierten Airbus¹⁵² wurden erst in den späten 1980er Jahren überhaupt ernsthaft diskutiert und in den 1990er Jahren umgesetzt. Zudem spielte sich die deutsche Diskussion über die Subventionierung vor dem Hintergrund eines lange Zeit erfolglosen Kampfs mit den französischen Partnern um einen höheren Anteil technologisch anspruchsvoller und wertschöpfungsintensiver Entwicklungs- und Produktionsaufgaben für die deutschen Standorte ab. Erst 1990 entschied der Aufsichtsrat, die Endmontage des neuen Modells A 321 in Hamburg anzusiedeln.¹⁵³

Der stetig wiederkehrende Verweis auf die Unterstützung der Branche in anderen Ländern war unter diesen Verhältnissen eine schwache Legitimation der eigenen Aufwendungen. Letztlich blieb, neben den geläufigen technologiepolitischen Behauptungen, einem liberalen Wirtschaftsminister wie Bangemann vor allem das Argument, dass dadurch eine internationale Monopolstellung von Boeing verhindert werde – und sei es eben um den Preis eines nationalen Monopols.¹⁵⁴ Solche Rechtfertigungen waren für Bangemann selbst innerhalb der eigenen Partei wichtig, wo es teils drastische Kritik an der Airbus-Politik gab. Dem FDP-Bundesfachausschuss Finanzen und Steuern galt die Unterstützung des Projekts als Beleg für »Resignation und Hinwendung zu staatlicher Industriepolitik« in der Bundestagsfraktion. Auch dort stieß aber die Subventionierung eines einzigen Großunternehmens zumal angesichts gleichzeitiger Kürzungsversuche in der Mittelstandsförderung auf Kritik.¹⁵⁵

¹⁵¹ Bestürzendes Ergebnis, in: Der Spiegel, 16.4.1990, S. 118 f.; Deutsche Airbus mit einer Milliarde DM Verlust, in: FAZ, 26.7.1990.

¹⁵² Helmut Uebbing, Das fliegende Subventionsgrab, in: FAZ, 4.5.1988.

¹⁵³ Kirchner, Geschichte, S. 238 ff.; Aris, Sun, S. 141–147, 162 ff.; Ahrens, Importance, S. 69 ff.; Airbus Industrie entscheidet über den A 321, in: FAZ, 26.1.1990; Glorreiche Zeiten, in: Der Spiegel, 1.3.1993, S. 118 f. Aris (S. 146) datiert die Entscheidung fälschlich auf 1988.

¹⁵⁴ Bangemann, Steuerpolitik, S. 144.

¹⁵⁵ Protokoll der Sitzung des Bundesfachausschusses Finanzen und Steuern am 11./12.11.1988, AdL, FDP-Bundespartei 14616; Kurzprotokoll der Sitzung des AK II am 2.6.1987, AdL, A 41/171.

Den Ausweg aus dem offenkundigen Widerspruch zwischen staatlicher Zukunftsförderung und marktwirtschaftlichen Bekenntnissen schien eine Privatisierung zu bieten. Da es, wie Riedl 1988 gegenüber Gewerkschaftsvertretern klagte, angesichts der massiven Subventionskritik »immer schwieriger« werde, »im Parlament mehr Geld für die Projekte der Luftfahrt durchzusetzen«, schien die Abgabe von MBB an private Eigentümer auch dem CSU-Politiker der einzige gangbare Weg.¹⁵⁶ Dem stand zwar entgegen, dass die Airbus-Sparte eben erhebliche Verluste erwirtschaftete, die nicht gerade eine Motivation für den Einstieg gewinnorientierter privater Investoren darstellten. Ende 1986 erleichterte Bangemann potenziellen Interessenten jedoch die Kaufentscheidung, indem er die Bereitschaft des Bundes signalisierte, die bislang aus den Modellen A 300 und A 310 aufgelaufenen, von MBB wesentlich der ungünstigen Dollarkursentwicklung zugeschriebenen Verluste zu übernehmen, »wenn sich die Industrie an der Gesamtbelastung beteilige«. Schon die Bezeichnung dieser Verluste als »Altlasten« demonstrierte, dass man sie sich bei MBB nicht selbst ankreidete.¹⁵⁷

Für eine Übernahme kam schon wegen der Größe des Unternehmens, aber auch angesichts der politischen Bedeutung des Militär- wie Zivilflugzeugbaus nur einer der großen deutschen Industriekonzerne in Frage. Kontaktaufnahmen des Wirtschaftsministeriums zu BMW, Bosch, Siemens und Philips blieben ergebnislos. Interesse signalisierte 1987 lediglich ein einziger Traditionskonzern: Daimler-Benz. Der Daimler-Finanzvorstand und (seit 1987) Vorstandsvorsitzende Edzard Reuter baute den schwäbischen Automobilhersteller zu dieser Zeit zu einem »integrierten Technologiekonzern« um, dem neben Teilen des nach dem Vergleichsantrag 1982 zerschlagenen AEG-Konzerns bereits Mehrheitsbeteiligungen an Dornier und dem Triebwerksbauer MTU eingegliedert worden waren.¹⁵⁸

Die geplante MBB-Übernahme sorgte wegen der dadurch weiter ausgebauten, herausragenden Stellung von Daimler-Benz in der Rüstungsproduktion für massive öffentliche Kritik. Betroffen war davon auch die Daimler-Großaktionärin Deutsche Bank, obwohl deren Sprecher Alfred Herrhausen sich als Aufsichtsratsvorsitzender des Autokonzerns ausgesprochen skeptisch zeigte. Gegenwind erhielt der Plan nicht zuletzt aus

156 Vermerk Born (Koor LR), 18.4.1988, BAK, B 102/350152.

157 Bangemann signalisiert Hilfe, in: Handelsblatt, 18.12.1986 (Zitat); Ungewisse Airbus-Lasten unterbrechen den Höhenflug, in: Süddeutsche Zeitung, 18.12.1986.

158 Freye, Rückzug, S. 328-338; Vermerk Born (Koor LR), 18.4.1988, BAK, B 102/350152. BMW zeigte bereits Anfang 1986 Interesse; Ergebnisvermerk Breuer (Koor LR), 27.1.1986, BAK, B 350152.

der IG Metall, weil Rationalisierung und Arbeitsplatzabbau insbesondere dann befürchtet wurden, wenn Daimler nicht das unternehmerische Risiko für die auf 3 Mrd. DM geschätzten, bislang aufgelaufenen Verluste übernehmen würde. Ein stattdessen erörterter Finanzierungsfonds der öffentlichen Hand zur weiteren Airbus-Subventionierung oder gar die komplette Verstaatlichung von MBB waren jedoch unter den wirtschafts- und finanzpolitischen Gegebenheiten der 1980er Jahre weniger denn je durchsetzbar.¹⁵⁹

Die für einen liberalen Wirtschaftsminister vielleicht bedenklichsten Gegenstimmen erhoben sich vielmehr in den wettbewerbspolitischen Institutionen. Im April 1989 verbot das Bundeskartellamt die Fusion schlicht. Die daraufhin im Mai mit einem Gutachten beauftragte Monopolkommission als unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung hielt sie bestenfalls bei drastischen Verkleinerungen des militärischen Programms für akzeptabel und übte massive Kritik an der Art und Weise, wie das Projekt von der Bundesregierung vorangetrieben worden war. Bangemanns Nachfolger Helmut Haussmann genehmigte die Übernahme im September 1989 schließlich per Ministererlaubnis, verfügte jedoch den Rückzug von Daimler-Benz aus einigen Rüstungsbereichen.¹⁶⁰ Die Daimler-Benz AG übernahm daraufhin Ende 1989 zunächst eine knappe Mehrheit an MBB, die sukzessive erhöht und in die Konzerntochter Deutsche Aerospace AG (DASA) integriert wurde. Verbunden war die Übernahme mit einer vertraglichen Regelung der »Altlastensanierung« und der Übernahme der deutschen Airbus-Beteiligung bis spätestens zum Jahr 2000. An der weiter bestehenden MBB-Tochter Deutsche Airbus GmbH wurde aus abwicklungstechnischen Gründen vorübergehend die Kreditanstalt für Wiederaufbau mit 20 Prozent beteiligt, die diesen Anteil jedoch 1992 an die DASA veräußerte.¹⁶¹

Die Privatisierung von MBB unter milliardenschwerer Lastenübernahme durch den Bund setzte auf ein Geschäftsmodell, an dem sich berechtigte Zweifel äußern ließen. Die von Riedl gerade aus technologie- und industriepolitischen Gründen betonte Notwendigkeit der Übernahme

¹⁵⁹ Margit Köppen (Abt. Wirtschaft), Eckpunkte für eine organisationspolitische Position zur Struktur der Luft- und Raumfahrtindustrie (Vorüberlegungen), 4.3.1988, AdsD, IGM/ZWA/Abt. WP/150156; Klaus Mehrens, Problemaufriss Luft- und Raumfahrtindustrie, o. D., mit Schreiben Mehrens an Steinkühler, II.I.1988, ebd.; Steinkühler an Riedl, 4.7.1988, ebd.

¹⁶⁰ Freye, Rückzug, S. 337; Sattler, Herrhausen, S. 499 f., 573-581; Monopolkommission, Zusammenschlußvorhaben, S. 125-132, 158 ff.; Freiberger, Programmatik, S. 164-170.

¹⁶¹ Rosenthal, Luft- und Raumfahrtindustrie (1996), S. 164-167; MBB Deutsche Aerospace, Konzern-Geschäftsbericht 1989, S. 12 (Zitat).

und insbesondere einer Zusammenführung von MBB mit Dornier war angesichts der unterschiedlichen Profile nicht besonders plausibel, auch wenn das kleinere Unternehmen als Zulieferer für Airbus-Komponenten fungierte. Die Interpretation addierter Beschäftigten- oder Umsatzzahlen als Nachweis von »Leistungsfähigkeit« im Wettbewerb mit größeren ausländischen Herstellern, wie sie etwa in Riedls erstem Bericht als Koordinator herausgestellt wurde,¹⁶² sollte sich bald als Trugschluss erweisen. Der Ausflug des Autobauers in die Flugzeugindustrie wurde ein unternehmensstrategischer Fehlschlag ersten Ranges und erzeugte hohe Verluste. Im Jahr 2000 brachte Daimler die DASA in den neuen europäischen Luft- und Raumfahrtkonzern EADS ein, um sukzessive aus der Beteiligung auszusteigen – 2012 stieg erneut die Bundesrepublik als Aktionärin ein.¹⁶³

Unbefriedigend war das nicht zuletzt angesichts der finanziellen Aufwendungen, mit denen Daimler-Benz die Übernahme erleichtert worden war, und danach fortbestehender Subventionsrisiken. Die verfügbaren Zahlen schwanken, demonstrieren aber einhellig die Größenordnung. Zum einen wurden 1987 Kreditgarantien von 1,9 Mrd. DM in bedingt rückzahlbare Zuschüsse umgewandelt; weitere Belastungen in Höhe von etwa 750 Mio. DM drohten nach den Berechnungen der Monopolkommission aus der Inanspruchnahme für verbürgte Kredite bis 1994. Zum anderen wurde Daimler-Benz eine »erweiterte Altlastenregelung« zugestanden, indem der Bund vollständig die bereits aufgelaufenen und die noch bis 1996 anfallenden Verluste der Deutschen Airbus aufgrund des niedrigen Dollarkurses übernahm, der die in D-Mark bewerteten Erlöse seit geraumer Zeit schrumpfen ließ; dafür wurden in den Bundeshaushalt knapp 2,5 Mrd. DM eingestellt. Von 1997 bis 2000 sollte dieses Risiko nur noch zum Teil und nur bis zu einer Untergrenze des Dollarkurses vom Staat getragen werden, aber auch diese »Wechselkursversicherung« wurde noch auf ein Risiko von 1,64 Mrd. DM taxiert. Zum Zeitpunkt dieser »Neuordnung« waren insgesamt gut 10,7 Mrd. DM an

162 Riedl an Steinkühler, 12.8.1988, BAK, B 102/376682; Der Bundesminister für Wirtschaft, Bericht des Koordinators für die deutsche Luft- und Raumfahrt (Drucksache des Bundestagsausschusses für Wirtschaft), 20.3.1989, S. 16, AdsD, SPD-Bundestagsfraktion 10III. Im Kabinett verabschiedet wurde der noch von Grüner angestoßene Bericht erst im April 1989; Kohl lässt deutsche Montage für den Airbus prüfen, in: FAZ, 12.4.1989.

163 Die Geschichte einer Beteiligung, in: manager magazin, 6.12.2012, <https://www.manager-magazin.de/unternehmen/industrie/a-871399.html> (zuletzt aufgerufen am 5.1.2022); Daimler trennt sich von EADS-Anteil, in: manager magazin, 6.12.2012, <https://www.manager-magazin.de/unternehmen/industrie/a-871267.html> (zuletzt aufgerufen am 5.1.2022); Freye, Rückzug, S. 339 f., 346 f.

KEINE WENDE?

Subventionen bewilligt, von diesen wiederum etwa 5,3 Mrd. DM tatsächlich ausgezahlt worden.¹⁶⁴

Die Bedingungen wurden gegen Bedenken des Bundesrechnungshofs festgeschrieben, der vor anhaltendem Subventionsbedarf vor allem aufgrund des Wechselkursrisikos warnte. Die Einwände sollten sich als berechtigt erweisen. 1990 konnte Airbus Industrie zwar erstmalig einen Jahresüberschuss vermelden. Nur kurz darauf hielt allerdings eine Zuarbeit für eine Besprechung Riedls mit Gewerkschaftsvertretern fest, dass nicht nur aufgrund der Wechselkursrisiken, sondern auch wegen der hohen Entwicklungskosten und langen Amortisationszeiten ein »völliger Rückzug aus der staatlichen Flugzeugförderung« bis auf Weiteres »nicht zu vertreten«, mithin weiterhin mit Subventionsbedarf in Gestalt bedingt rückzahlbarer Entwicklungskostenzuschüsse zu rechnen sei.¹⁶⁵

Da sich der A 320 zum langfristigen Erfolgsprodukt entwickelte, fanden in den 1990er Jahren tatsächlich erhebliche Rückzahlungen auf solche Zuschüsse statt. Nach Angaben des Wirtschafts- und Finanzministeriums beliefen sie sich bis Anfang 1999 auf insgesamt rund 3,57 Mrd. DM, womit alle eventuellen Ansprüche des Bundes abgegolten waren. Laut dem Koordinator der Bundesregierung für die Luft- und Raumfahrt waren die deutschen Standorte »inzwischen betriebswirtschaftlich voll wettbewerbsfähig«.¹⁶⁶ Anders als in den frühen 1990er Jahren von den Ökonomen des Instituts für Weltwirtschaft unterstellt, gab es also durchaus einen »nennenswerten Rückfluss«¹⁶⁷. Gleichzeitig fielen aber weiterhin Absatzfinanzierungshilfen für den Export an, und auch bei den Entwicklungskosten ging der Bund weiterhin ins unternehmeri-

¹⁶⁴ Monopolkommission, Zusammenschlußvorhaben, S. 70-77, nach Daten der Bundesregierung; ungenauere Angaben aus der Presse bei Rosenthal, Luft- und Raumfahrtindustrie (1993), S. 98f.

¹⁶⁵ In eine Kasse, in: Der Spiegel, 13.2.1989, S. 55; Airbus macht 1990 die ersten Gewinne, in: FAZ, 5.11.1990; IV A 6, Betr.: Diskussion PStS Riedl mit dem Airbuskreis [I] »Luft- und Raumfahrtindustrie« der IG Metall am 13.6.1991, 29.5.1991, BAK, B 102/376682 (Zitat).

¹⁶⁶ Nachdem zuvor bereits 422 Mio. DM getilgt worden waren, zahlte Dasa-Airbus 1997 rund 1,4 Mrd. DM von den Entwicklungskostenzuschüssen für den A320 an die Bundesregierung zurück; dabei handelte es sich um den diskontierten Gesamtbetrag der erfolgsabhängigen Zahlungsverpflichtungen, die angesichts der Geschäftsentwicklung bis 2013 zu erwarten waren. Anfang Januar 1999 überwies die Daimler-Chrysler Aerospace Airbus GmbH weitere 1,75 Mrd. DM: Dasa-Airbus: Vorzeitige Rückzahlung, in: manager magazin, 8.1.1999, <https://www.manager-magazin.de/finanzen/artikel/a-1714.html> (Zitat, zuletzt aufgerufen am 5.1.2022); Jahregutachten 1998/99 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 20.11.1998, BT-Drs. 14/73, S. 129.

¹⁶⁷ Bletschacher/Klodt, Europa, S. 20.

sche Risiko, wie erst 2019 das Scheitern des A 380 noch einmal deutlich machte: Als der Airbus-Vorstand die Produktion des weltgrößten Passagierflugzeugs wegen mangelnder Nachfrage einstellte, waren die von der Bundesregierung für die Entwicklung bewilligten Kredite von fast einer Milliarde Euro nur zu rund einem Drittel getilgt worden; ein erheblicher Teil der noch ausstehenden Summe wird aufgrund der Bindung an den Absatz der Flugzeuge ausfallen.¹⁶⁸

Dass solche Risiken immer wieder in Kauf genommen wurden, relativiert in gewissem Maße die Rechtfertigung der Airbus-Subventionen als letztendlich erfolgreiches, auch wettbewerbstheoretisch legitimes Instrument angesichts eines oligopolistischen Marktes mit extrem hohen Eintrittsbarrieren.¹⁶⁹ Nichtsdestoweniger lassen sich die eingesetzten Steuergelder als Kosten der langfristigen Etablierung eines Unternehmens auf einem hochgradig politisierten Markt interpretieren, auf dem die Regierungen der Herstellerländer nicht nur durch Subventionen, sondern auch durch versuchte Beeinflussung ausländischer Fluggesellschaften ständig präsent waren. Erreicht worden war dadurch nicht zuletzt das Ziel, die Abhängigkeit der Branche von Rüstungsaufträgen erheblich zu reduzieren: Laut BMWi erhöhte sich der Anteil der im zivilen Teil der bundesdeutschen Luft- und Raumfahrtindustrie Beschäftigten von 16 Prozent (1968) auf 43 Prozent (1987).¹⁷⁰

Deutlich geringere Bedeutung hatten beschäftigungspolitische Aspekte in der Raumfahrtindustrie, die zwar ebenfalls als Wachstumsbranche galt, Mitte der 1980er Jahre jedoch weniger als ein Zehntel der Arbeitsplätze in der Luftfahrtindustrie stellte.¹⁷¹ Ebenso wie die Ausgaben des Bundes für die militärische Luftfahrt galten die aus dem Haushalt des Forschungsministeriums vergebenen Aufträge für die Raumfahrt nicht als Subventionen. Die Förderpolitik der neuen Regierungskoalition zeichnete sich zwar auch auf diesem Feld durch eine stärkere Betonung der Grundlagen- gegenüber der Anwendungs-

¹⁶⁸ Staatskredite für gescheiterten A380 verloren, in: FAZ, 5.3.2019. Die Absatzfinanzierung wurde ausweislich der Subventionsberichte der Bundesregierung bis 2008 unterstützt, danach finden sich wegen einer Umstellung des Verfahrens keine Angaben mehr; 22. Subventionsbericht, 15.1.2010, BT-Drs. 17/465, S. 145.

¹⁶⁹ So Hepperle, Industriepolitik, S. 114.

¹⁷⁰ Andres, Luft- und Raumfahrtindustrie, S. 400; deutlich höhere Zivilanteile mit ebenfalls markanter Zunahme laut BDLI bei Rosenthal, Luft- und Raumfahrtindustrie (1993), S. 128; zur Absatzpolitik gegenüber den Airlines Jopp/Spoerer, Sales.

¹⁷¹ Vermerk Breuer (Koor LR), 20.1.1986, BAK, B 102/350152. Die Raumfahrtindustrie hatte demzufolge gut 3.000 Beschäftigte, in der zivilen Luftfahrtindustrie waren über 15.000 und im militärischen Bereich mehr als 22.000 Kräfte tätig.

KEINE WENDE?

forschung aus, die Aufwendungen des Bundes für die Weltraumforschung und -technik verdoppelten sich nichtsdestoweniger nahezu von 710 Mio. DM (1983) auf 1,39 Mrd. DM (1990).¹⁷² Nach Riedls Vorstellung sollten sie sich bis zum Jahr 2000 auf insgesamt 28 Mrd. DM belaufen. Die Förderfreudigkeit erscheint umso bemerkenswerter, als seitens der Industrie freimütig eingestanden wurde, dass anders als im Flugzeugbau eine kommerzielle Nutzung der Neuentwicklungen »in überschaubarer Zeit« nicht denkbar und eben deshalb eine finanzielle Eigenbeteiligung insbesondere in der Antriebsentwicklung »so gut wie ausgeschlossen« sei.¹⁷³ Auch wenn es hier in erster Linie um Wissenschafts- und Technologiepolitik ging, die zudem in hohem Maße im europäischen Kontext stattfand, zeigt dieser Bereich der Luft- und Raumfahrtindustrie doch in besonderem Maße die große Relevanz von Zukunftshoffnungen für die Industriepolitik.

Mehr Markt? Die IT-Förderung

Die Frage war allerdings, wie und zu welchen Kosten solche Zukunftshoffnungen in Förderpolitik umgesetzt werden konnten. Wie gesehen, hatten die ernüchternden Erfahrungen mit der gezielten Unternehmensförderung in der Computerindustrie schon 1979 dazu geführt, dass der sozialdemokratische Forschungsminister Hauff die Arbeiten an einem integrierten Förderkonzept für die »Informationstechnik(en)« auf den Weg brachte, das Datenverarbeitung, Kommunikationstechnologie, Mikroelektronik und angrenzende Felder umfasste. Die umfassende Förderkonzeption, die Kanzler Kohl in seiner Regierungserklärung im Mai 1983 ankündigte, stand insofern zumindest in einer gewissen Kontinuität zur sozial-liberalen Ära. Die Behauptung des neuen Forschungsministers Heinz Riesenhuber, dass ein im Dezember 1983 im Kabinett zu beratender Regierungsbericht »der erstmalige Versuch einer Bundesregierung sei, die Förderung der Informationstechnik in ihrer Gesamtheit zu ordnen und zu organisieren«, war bestenfalls halbrichtig, insofern vor dem Koalitionswechsel kein solches Ergebnispapier mehr vorgelegt worden war.¹⁷⁴

¹⁷² Reinke, Geschichte, S. 200-207.

¹⁷³ Friske (Koor LR), Betr.: Deutsche Raumfahrtpolitik, 12.4.1988, BAK, B 102/350152; Vermerk Pleier (Koor LR), 16.9.1988, BAK, B 102/376682 (Zitat).

¹⁷⁴ Der Bundesminister für Forschung und Technologie, Pressemitteilung: Bundesregierung und informationstechnische Industrie wollen Zukunftsprobleme

Riesenhuber kündigte, ebenso wenig überraschend, eine weitere Verschiebung hin zu indirekten Fördermaßnahmen an. Er äußerte aber zugleich seine weitgehende Übereinstimmung mit einem Memorandum, das die Industrie als Resultat einer gemeinsamen Seminartagung mit Vertretern von BMFT und BMWi im April 1983 vorgelegt hatte. Unter Verweis auf die große Bedeutung unterschiedlicher staatlicher Maßnahmen in Japan und den USA, aber auch neuer französischer und britischer Ambitionen forderten die Unternehmen ein umfassendes Förderkonzept und verstärkte Bemühungen um die Bevorzugung nationaler Anbieter bei staatlichen Einkäufen. Auch von dieser Branche wurde »Planungssicherheit« eingefordert, hier durch koordinierte »langfristige iterative Systemplanungen« von Unternehmen und öffentlichen Bedarfsträgern. Daneben, und zusätzlich zu indirekten Hilfen durch steuerliche FuE-Förderung und Personalkostenzuschüsse, konnten sich die Unternehmensvertreter aber weiterhin für die direkte Projektförderung erwärmen. Die Vorschläge reichten bis zu »anwendungsbezogenen Innovationsprojekten« nach dem Muster der Kernenergie sowie einer staatlichen Beteiligung von 50 Prozent an den Entwicklungskosten besonders langfristiger und risikoreicher Projekte.

Das erinnerte an die Modalitäten der 1979 ausgelaufenen DV-Programme, wenn auch stärker fokussiert auf eine Reihe von »Schlüsseltechnologien« wie Computer Aided Design und Computer Aided Manufacturing (CAD/CAM), die industrielle Nutzung von Künstlicher Intelligenz oder die Integration von Datenverarbeitung und Telekommunikation. Bei der Ausmalung dieser Förderkulisse war erstaunlich häufig vom »Heimatmarkt« die Rede, der für die Branche »höchste Bedeutung für Innovationen und deren Erprobung behalten« werde. Nur ganz am Rande kamen hingegen der europäische Binnenmarkt und die europäische Förderpolitik vor, die in Brüssel vorangetrieben wurde. Ob der »Heimmarktanteil« der deutschen IT-Industrie mit 25 Prozent womöglich auch deshalb wesentlich geringer ausfiel als in anderen Ländern, weil die national und unternehmensbezogen orientierte Politik der 1960er und 1970er Jahre sich zu weiten Teilen als Fehlschlag erwiesen hatte, wurde nicht thematisiert.¹⁷⁵

partnerschaftlich lösen, 1.11.1983, BAK, B 196/73994. Vgl. die knappe Gegenüberstellung der Konzeptionen bei Welsch, Innovationspolitik, S. 210-215.

¹⁷⁵ Memorandum der informationstechnischen Wirtschaft an die Bundesregierung. Situation und Zukunft der Informationstechnik in Deutschland, o.D., BAK, B 196/73993. Die Tagung fand am 22. und 23.4.1983 statt. Das Memorandum wurde Riesenhuber am 6.7.1983 vorgelegt; Isensee an 002, 17.8.1983, BAK, B 196/73994.

KEINE WENDE?

Das Memorandum wurde von den großen Unternehmen der Branche formuliert, die aber bewusst von der »informationstechnischen Wirtschaft« sprachen, um auch kleinere Hersteller, Anwender und Softwareanbieter zu repräsentieren. Schon wegen der unübersehbaren Präsenz von Siemens und Nixdorf war das Papier jedoch in der Schilderung der Problemlagen nach wie vor »DV-zentriert«, wie im BMFT vermerkt wurde. Es ging hier jenseits der Skizzierung gesamtwirtschaftlicher Herausforderungen ganz klar um die Interessen von Unternehmen, die bereits von den DV-Programmen profitiert hatten. Intern diskutiert, wegen der möglicherweise abschreckenden Wirkung aber nicht ausgesprochen wurde die konkrete Summe von 3 Mrd. DM an öffentlichen Aufwendungen über die nächsten fünf Jahre. Es ging also um ähnliche finanzielle Größenordnungen wie bislang.¹⁷⁶

Die Wettbewerbsschwäche deutscher Hersteller wurde zwar im etwa gleichzeitig vorgelegten Bericht einer seit 1981 aktiven Enquete-Kommission des Bundestags auch deren Konzentration auf angestammte Märkte und einer gewissen Trägheit beim Einstieg in neue Technologien angelastet. Nichtsdestoweniger wurde in dieser Analyse, die nicht nur auf Stellungnahmen aus den Unternehmen beruhte, ebenfalls auf die »koordinierte Innovationsstrategieplanung« in anderen Ländern verwiesen.¹⁷⁷ Mit den Vorstellungen im Wirtschaftsressort war eine solche planende Industriepolitik allerdings kaum kompatibel. Überdies hoffte man im BMWi offenbar auf einen Rückgewinn des früheren Einflusses auf die Forschungs- und Technologiepolitik, die schon einmal als »integraler Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Bundesregierung« eingestuft wurde. Die BMFT-Diskussionsgrundlage des von Riesenhuber angekündigten Regierungsberichts galt vor allem in der Abteilung Wirtschaftspolitik dagegen zunächst als in ähnlicher Weise an »staatlich ›gelenkten‹ Anreiz- und Abstimmungsmechanismen« orientiert wie zu sozialdemokratischen Zeiten und wurde teils in galligen Kommentaren zerpfückt.¹⁷⁸ Insbesondere die projektbezogenen Vorschläge zur EDV-

¹⁷⁶ Marx (BMFT), Ergebnisse des Fortsetzungsgesprächs der Arbeitsgruppensprecher des Winterscheider Strategieseminars in Frankfurt am 9.5.1983, o. D., BAK, B 196/73994. Die Verantwortung für die meisten Abschnitte fiel hiernach dem Siemens-Vorstandsmitglied Karl Heinz Beckurts zu. Nach Einschätzung des zuständigen BMWi-Referatsleiters trug es jedoch »weitgehend die Handschrift« des stellvertretenden Nixdorf-Vorstandsvorsitzenden Klaus Luft; Kahl (IV A 4) an Minister, 8.3.1984, BAK, B 102/285141.

¹⁷⁷ Zwischenbericht der Enquete-Kommission »Neue Informations- und Kommunikationstechniken«, 28.3.1983, BT-Drs. 9/2442, S. 36-43 (Zitat S. 36).

¹⁷⁸ Nehring (IA1) an Referat IV A 2, 25.10.1983, BAK, B 102/258644; ähnlich Grober (I B 5) an Referat IV A 4, 26.10.1983, ebd.

Förderung schienen zu eng auf vorab bestimmte, nicht dem Markt überlassene Produktlinien zugeschnitten, und grundsätzlich herrschte die Einschätzung vor, in dem Papier werde »nicht hinreichend eine ›Wende‹ in der Forschungspolitik« erkennbar.¹⁷⁹

Nach einem Klärungsgespräch auf Ministerebene wurden die meisten strittigen Fragen im Januar 1984 bereinigt. Die im März im Kabinett verabschiedete Fassung ging bei Kritikern im BMWi trotz ordnungspolitischer Bedenken und eines unerwünscht hohen Anteils der direkten Förderung zumindest »als erster Schritt zur Anwendung marktwirtschaftlicher Fördergrundsätze« durch.¹⁸⁰ Die schließlich im April dem Bundestag unterbreitete »Konzeption der Bundesregierung zur Förderung der Entwicklung der Mikroelektronik, der Informations- und Kommunikationstechniken« trug, wie eine Einschätzung aus der zuständigen Abteilung festhielt, wirtschaftspolisch »in vielen Teilen BMWi-Handschrift« und war zugleich »stark geprägt« durch das Memorandum der Unternehmen.¹⁸¹

Unter den fünf einleitend aufgelisteten Aufgabenfeldern rangierte nicht zufällig die »Verbesserung der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen« ganz oben, gefolgt von der »Motivierung der Menschen, sich der technischen Herausforderung zu stellen«. Erst nach dem Ausbau der Kommunikationsinfrastruktur und der wehrtechnischen Forschung wurde eine an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit orientierte Weiterentwicklung der FuE-Kapazitäten thematisiert. Die Fördermaßnahmen sollten, wie schon zu Hauffs Zeiten vorgesehen, nicht mehr nur der »EDV-Industrie« zugutekommen, sondern der breiteren Palette an IT-Unternehmen. Als gezielten Seitenhieb auf gewerkschaftliche und sozialdemokratische Vorbehalte gegen die sozialen Folgen von Rationalisierung und Computerisierung durfte man die Prioritätensetzung verstehen, die Informationstechnik müsse »nüchtern unter dem Aspekt der wirtschaftlichen Zukunftssicherung betrachtet werden, ohne dabei gesellschaftliche Probleme aus den Augen zu verlieren«.¹⁸²

179 Wandel (IV A 2) an Referat IV A 4, 27.10.1983, BAK, B 102/258644; Aufzeichnung IV A 4, 10.11.1983, BAK, B 102/258645 (Zitat).

180 Vermerk von Beauvais über ein Gespräch zwischen Lambsdorff und Riesenhuber am 21.12.1983, 6.1.1984, BAK, B 102/258645; Schomerus (Leiter Abt. IV) an Minister, 31.1.1984, BAK, B 102/258646; Kahl (IV A 4) an Minister, 9.3.1984, BAK, B 102/258120 (Zitat).

181 Aufzeichnung Berger (IV A 3), 22.4.1985, BAK, B 102/317831.

182 Konzeption der Bundesregierung zur Förderung der Entwicklung der Mikroelektronik, der Informations- und Kommunikationstechniken, 11.4.1984, BT-Drs. 10/1281, S. 3 (Zitate), 37-43. Der Weltmarktvergleich bezieht sich hier auf das Produktionsvolumen; ebd., S. 10 f. Zur Förderung der Softwareentwicklung vgl. Leimbach, Softwarebranche, S. 364-368.

KEINE WENDE?

Das für die Jahre 1984 bis 1988 formulierte Programm trug einerseits der wachsenden Verschränkung verschiedener Industrien Rechnung, die sich am deutlichsten bei Elektronischer Datenverarbeitung und Kommunikationstechnik zeigte. Zugleich wurden konkrete Innovationsthemen wie CAD, Mikroperipherik, neue Bauelemente, Industrieroboter oder Software und der jeweils vorgesehene finanzielle Aufwand benannt. Die stärkere Marktorientierung drückte sich in der Forderung an die Hochschulen und Forschungsinstitute nach mehr angewandter Forschung und Kooperationen mit Unternehmen aus. Die Ausgaben des Bundes für Forschung und Entwicklung in der Informationstechnik beliefen sich in den Jahren 1984-1988 nach Angaben des BMFT auf insgesamt 3,6 Mrd. DM. Das war zwar eine Erhöhung des Etatpostens um mehrere hundert Mio. DM jährlich, bewegte sich aber etwa in den Größenordnungen, die auch für allgemeine Innovationsförderung, Weltraum- oder Umweltforschung aufgebracht wurden.¹⁸³

Ergänzend sollte auf die Brüsseler Förderpolitik im Rahmen des European Strategic Program on Research in Information Technology (ESPRIT) zurückgegriffen werden. ESPRIT war etwa gleichzeitig mit der Konzeption der Bundesregierung aufgelegt worden und demonstrierte am deutlichsten die weiter wachsende Bedeutung der von der EG-Kommission vorangetriebenen europäischen Technologiepolitik. Allein im Jahr 1987 stellte die Gemeinschaft mit 124,5 Mio. ECU (258 Mio. DM) die fünffache Summe der Jahre 1979-1983 für die IT-Forschungsförderung bereit. Ein Großteil davon floss in das ESPRIT-Programm, für das von 1984 bis 1988 insgesamt 750 Mio. ECU, also mehr als 1,5 Mrd. DM, vorgesehen waren. Nach dem Vorbild von ESPRIT wurden 1985/86 außerdem Programme für die Telekommunikation (RACE), die »Anwendung neuer Technologien in traditionellen Branchen« (BRITE) und neue Werkstoffe (EURAM) auf den Weg gebracht, die seit 1986 in den Zuständigkeitsbereich einer eigenen Generaldirektion für Telekommunikation, Informationstechnik und Innovation fielen.¹⁸⁴

¹⁸³ Eigene Berechnung nach Bundesbericht Forschung 1988, 23.3.1988, BT-Drs. II/2049, S. 358-361; Faktenbericht 1990 zum Bundesbericht Forschung 1988, 5.4.1990, BT-Drs. II/6886, S. 346 f. (einschließlich Fertigungstechnik). Die Ausgaben des Bundes für Forschung und Entwicklung in Unternehmen insgesamt schwankten in den 1980er Jahren zwischen etwa 4,9 und 5,6 Mrd. DM, ohne einen klaren Trend zu zeigen; ebd., S. 352 f.

¹⁸⁴ Van Laer, Forschung, S. 288, 295 ff. Vgl. Warlouzet, Europe, S. 125; zu ESPRIT ausführlich Van Laer, Politique, S. 220-277. Umrechnungskurs DM/ECU nach Deutsche Bundesbank, Devisenkursstatistik Juli 2001. Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 5/2001, S. 46.

Analog zur nationalen Industriepolitik pochte die Bundesregierung gegenüber der Europäischen Kommission auf die in erster Linie rahmensexistende Funktion der Politik. Das schloss Bemühungen um Standardisierung ein, um die Angebote der europäischen IKT-Hersteller kompatibel zu machen, während die Haltung zu kostenintensiven neuen Projekten im Stil von ESPRIT zurückhaltend blieb.¹⁸⁵ Die Auswertung der ersten Förderperiode, der ein ESPRIT II folgte, fiel jedoch insgesamt positiv aus. Das Programm bot nicht zuletzt die Chance, nationale Förderlinien nach Brüssel auszulagern, dadurch einen Teil der Kosten ausländischen Partnern aufzubürden und dafür neue Schwerpunkte in die eigene Konzeption aufzunehmen.¹⁸⁶

Deren Neuauflage wiederum, ein 1989 vorgelegtes »Zukunftsconcept Informationstechnik«, schrieb ansonsten die Linie der Konzeption von 1984 im Wesentlichen fort. Angesichts der unzweifelhaften gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Informationstechnik und der politischen Unterstützung in den USA und Japan bestand hier zwischen der Industrie, Wirtschaftsminister Haussmann und Forschungsminister Riesenhuber grundsätzlich Konsens, dass die »sonst geltenden Vorbehalte gegenüber »sektoraler Industriepolitik« ähnlich wie in der Luftfahrt nachrangig waren. Die beiden Minister ließen sich überdies auf die Einrichtung eines Gesprächskreises mit Industrievertretern ein, der halbjährlich tagen und faktisch den Einfluss der Unternehmen auf die Förderpolitik institutionalisieren sollte. Anders als im Fall des Flugzeugbaus oder gar der Stahlindustrie wurde hier also durchaus eine gewisse Verfestigung der Förderung in einem überschaubaren Kostenrahmen betrieben.¹⁸⁷

Vom Subventionsabbau zum »Aufbau Ost«

Die sektorale Strukturpolitik folgte auch in den 1980er Jahren branchen-spezifischen Problemlagen und nicht übergeordneten industrielpolitischen Konzepten. Trotz der programmatischen Aufwertung des Marktes

¹⁸⁵ Memorandum der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur Politik der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik, 15.3.1985, BAK, B 102/285175; Begleitschreiben Bangemann an den Ratspräsidenten Giulio Andreotti, 26.3.1985, ebd.; Vermerk Berger (IV A 3), 29.3.1985, ebd.

¹⁸⁶ Bericht der Bundesregierung über das ESPRIT-Programm der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 13.2.1990, BT-Drs. 11/6428.

¹⁸⁷ Vermerk Berger (IV A 3), 2.5.1989, BAK, B 102/361162 (Zitat); dito 26.10.1989 über die zweite Sitzung des Gesprächskreises, ebd.; Zukunftsconcept Informationstechnik, 23.10.1989, BT-Drs. 11/5436, S. 16, 39.

KEINE WENDE?

bekannte sich die konservativ-liberale Koalition im Zweifelsfall zur Unterstützung kriselnder oder zukunftsträchtiger Branchen, was jedoch mit merklich nachlassendem Interesse an einer systematischen Strukturpolitik einherging. Die Vergabe und der Abbau von Subventionen waren unter diesen Bedingungen kaum anders vorstellbar denn als Einzelfallentscheidung unter der Randbedingung der Haushaltskonsolidierung. Die Unerfüllbarkeit markiger Forderungen nach »linearem« Subventionsabbau musste schnell jedem klar werden, der sich ernsthaft mit dem Thema befasste. Solche pauschalen Vorschläge verwiesen daher eher auf Profilierungsversuche und Mangel an gestalterischer Phantasie denn auf systematische Überlegungen zum effizienteren Einsatz des Budgets.

Nach der deutschen Wiedervereinigung machten der baden-württembergische Ministerpräsident Lothar Späth und Bundeswirtschaftsminister Jürgen Möllemann dennoch erneut mit solchen Forderungen auf sich aufmerksam,¹⁸⁸ obwohl bereits konkrete Rückführungen betrieben wurden. Der Haushaltsentwurf für das Jahr 1989 sah noch einen stetigen Abbau der Finanzhilfen des Bundes von 16,7 Mrd. DM (1989) auf 13,5 Mrd. DM (1992), also um nominal knapp 7 Prozent jährlich vor. Die Steuervergünstigungen sollten durch die Beschlüsse über die Steuerreform um 6,1 Mrd. DM sinken, von denen auf den Bund 2,4 Mrd. DM entfielen.¹⁸⁹ Drei Jahre später enthielt der Haushaltsentwurf 1992 Finanzhilfen in Höhe von 19,6 Mrd. DM, von denen allerdings etwa 7 Mrd. DM für die Umstrukturierung der neuen Bundesländer vorgesehen waren. Somit lässt sich bilanzieren, dass die Wiedervereinigung zwar erhebliche zusätzliche Subventionen verursachte, der Subventionsabbau im ursprünglichen Bundesgebiet aber durchaus vorangetrieben wurde, wie sich das auch im Finanzplan für die folgenden Jahre spiegelte.¹⁹⁰

Zu erheblichen Teilen war der Rückgang der West-Subventionen allerdings nicht den eigentlichen Abbaubemühungen geschuldet, sondern wiederum der Wiedervereinigung. Das galt für den Wegfall der

¹⁸⁸ Rolle (IA1) an Referat I B 3, 6.8.1990, BAK, B 126/121759; Thormählen (IA1), Linearer Subventionsabbau – Vorschlag BM Möllemann, 13.2.1991, BAK, B 126/121760.

¹⁸⁹ IA1, Subventionen – Entwicklung und Abbau, 10.8.1988, BAK, B 126/106047. Laut einer späteren Quelle belief sich der Abbau von Steuersubventionen 1990 auf 6,9 Mrd. DM, in den Folgejahren war ein höheres Abbauvolumen zu erwarten; IA1, Argumentationspapier zum Subventionsabbau, 16.8.1990, BAK, B 126/121759.

¹⁹⁰ IA1, Subventionen und Subventionsabbau, 20.8.1991, BAK, B 126/121760; IA1, Entwicklung der Finanzhilfen im Bundeshaushalt, o. D. (mit Begleitschreiben 13.2.1991), ebd.; IA1, Koalitionsbeschlüsse zum Subventionsabbau, 18.1.1991, ebd.; IA1, Entwicklung der Subventionen, 22.4.1992, BAK, B 126/121761.

Transitpauschale ebenso wie für die Berlin- und Zonenrandförderung, denen die politische Legitimationsgrundlage entzogen war und deren sukzessives Auslaufen bis 1994 die Koalition schon kurz nach der Bundestagswahl vom Dezember 1990 beschloss. Andererseits zeichneten sich schon 1990 zusätzliche Aufwendungen für das Wohnungswesen ab, wo sich der bisherige Abbautrend ins Gegenteil verkehrte. Für die soziale Abfederung des anstehenden Strukturwandels in den neuen Bundesländern, den Wirtschaft und Gesellschaft sehr viel rascher zu absolvieren hatten als in den alten westdeutschen Industrieregionen, war ebenfalls mit erheblichen Kosten zu rechnen.¹⁹¹

Die subventionierte Transformation der ehemaligen DDR-Wirtschaft, die schließlich weit komplizierter und teurer wurde als allgemein erwartet, zeigte zweifellos gewisse Kontinuitäten zur Subventionsgeschichte der »alten« Bundesrepublik. Sie war aber gleichzeitig durch zahlreiche strukturbedingte und industriepolitische Besonderheiten geprägt, die hier nicht mehr im Einzelnen darzustellen sind. Zum Ausdruck kamen diese speziellen Problemlagen unter anderem in den 79,7 Mrd. DM, die von 1991 bis 1994 über die Treuhandanstalt für die Unterstützung zu privatisierender ostdeutscher Industriebetriebe aufgewandt wurden und faktisch als Subventionen einzustufen sind, aber nicht unter die Abgrenzung der Subventionsberichte fielen – das war eine Milliarde mehr als die gesamten für diese Jahre ausgewiesenen Finanzhilfen des Bundes. Die Verluste von etwa einer viertel Billion DM, die bei der Privatisierung durch die Treuhandanstalt insgesamt anfielen, sind hingegen als Abwicklungskosten der »volkseigenen« Konkursmasse einzuordnen.¹⁹²

Die Steuervergünstigungen für Unternehmen in Ostdeutschland beliefen sich von 1991 bis 1994 auf insgesamt 31,7 Mrd. DM. Branchenspezifische Subventionen im Sinne der Subventionsberichterstattung begünstigten auch hier vor allem die Landwirtschaft sowie die Deutsche Reichsbahn und die Wismut GmbH, die den Uranerzbergbau der DDR abwickelte. Ein ähnlich wie im Westen zu subventionierender Steinkohlenbergbau existierte schon länger nicht mehr, der analog zum Westen unterstützte Schiffbau hatte relativ geringe Bedeutung. Die neuen Län-

191 IA 1, Argumentationspapier zum Subventionsabbau, 16.8.1990, BAK, B 126/121759.

192 Hummel, Subventionen, S. 204; vgl. auch Damm, Wende, S. 523 ff. Hummels Berechnung anhand der Rechnungslegung der Treuhandanstalt folgt der Beihilfeabgrenzung der Europäischen Kommission; ebd., S. 211 ff. Die Finanzhilfen des Bundes 1991-1994 beliefen sich auf 78,9 Mrd. DM: eigene Berechnungen nach: Vierzehnter Subventionsbericht, 26.8.1993, BT-Drs. 12/5580, S. 6; Fünfzehnter Subventionsbericht, 1.9.1995, BT-Drs. 13/2230, S. 6. Vgl. im Überblick Ahrens/Steiner, Wirtschaftskrisen, S. 109-113.

KEINE WENDE?

der profitierten vor allem von günstigeren Konditionen in der Regionalförderung, weil sich die historisch gewachsene Subventionslandschaft nach Osten verschob. Anstelle der Zonenrand- und Berlinförderung entstand nun für das Gebiet der ehemaligen DDR (einschließlich West-Berlins) eine gesonderte regionale Strukturpolitik, die auf geläufige Instrumente zurückgriff – und sehr häufig westdeutsche Unternehmer begünstigte, die in Ostdeutschland investierten.¹⁹³ Zum einen wurden den neuen Ländern bei der Übertragung der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« wesentlich höhere Maximalfördersätze und weitere Sonderkonditionen zugestanden. Zum anderen wurde mit der Wirtschafts- und Währungsunion zum 1. Juli 1990 eine Investitionszulage von zunächst 12 Prozent für Ausrüstungsinvestitionen speziell in Ostdeutschland aufgelegt, deren Höhe in den nächsten Jahren gesenkt wurde. Hinzu kamen schließlich Sonderkonditionen für den Zugang zu den ERP-Krediten der Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie zu Existenzgründungs- und Eigenkapitalhilfeprogrammen des Bundes, die auf die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen zielten.¹⁹⁴

Den förderpolitischen Sonderstatus genießen die neuen Länder bis in die Gegenwart, aber sie profitieren natürlich nicht allein von den 128 Finanzhilfen des Bundes und den 106 verschiedenen Steuervergünstigungen, die der aktuelle Subventionsbericht der Bundesregierung auflistet. Das Verhältnis der Steuervergünstigungen zu den Steuereinnahmen lag in der vergangenen Dekade bei 5 bis 6 Prozent; der Anteil der Finanzhilfen an den Ausgaben des Bundes ist mittlerweile, von besonders krisenhaften Jahren abgesehen, auf etwa 2 Prozent gefallen. Noch immer wird auf die methodischen und praktischen Schwierigkeiten einer eindeutigen Erfolgskontrolle verwiesen; und noch heute warnen die Subventionsberichte der Bundesregierung vor der »Gefahr einer sich verfestigenden Subventionsmentalität«.¹⁹⁵

193 Hummel, Subventionen, S. 206 ff. Anders als von Damm (Wende, S. 515) behauptet, lässt sich bereits für die Gemeinschaftsaufgabe – deren Beginn hier fälschlich auf 1967 datiert wird – nur sehr bedingt sagen, diese sei »in Ostdeutschland nahtlos weitergeführt worden«. Schon gar nicht gilt dies für die sektoralen Subventionen an den Bergbau, wo Damm den westdeutschen Steinkohlenbergbau mit dem Auslaufen des ostdeutschen Uranerzbergbaus vermeint. Zur Einstellung des Abbaus der geringen Steinkohlevorkommen vgl. Steiner, Bergbau, S. 322 f.; zur anders gestalteten Subventionierung des ostdeutschen Braunkohletagebaus, wo neben Strompreisgarantien vor allem die Preisgestaltung bei der Privatisierung relevant war, Lechtenböhmer u. a., Braunkohle, S. 33-37, A 30-A 38.

194 o. V., Subventionspolitik, S. 955; Toepel, Zusammenwirken, S. 110-123; Röhl/von Speicher, Ostdeutschland, S. 19-31; Alm, Erfolgskontrolle, S. 33-41.

195 28. Subventionsbericht, 25.8.2021, BT-Drs. 19/32170, S. 10 (Zitat), 17, 54.

5. Fazit

Der Staat und die Struktur der Wirtschaft

Subventionen zeugten seit den 1950er Jahren von der ständigen Intervention des bundesdeutschen Staates in die Struktur der Wirtschaft. Blickt man zunächst einmal auf die langfristige quantitative Entwicklung, so zeigt sich, dass sehr wenige Branchen über lange Zeiträume hinweg einen Großteil der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen beziehen konnten. Dabei handelte es sich zum einen um absteigende Industrien mit markant rückläufiger Beschäftigungszahl, wo insbesondere der Steinkohlenbergbau als mit weitem Abstand größte Empfängerbranche sowie der Schiffbau über mehrere Jahrzehnte hinweg, die Stahlindustrie hingegen nur über einen deutlich kürzeren Zeitraum massiv subventioniert wurden. Zum anderen profitierten mit der Luft- und Raumfahrtindustrie und mit dem Kernkraftwerksbau hochgradig konzentrierte »Zukunftsindustrien« in ähnlichen Größenordnungen wie die Schiffbau- und Stahlindustrie. Zeitweise flossen aber auch erhebliche Summen in die Informations-technik. Große Branchen mit entsprechenden (oder zumindest für die Zukunft erhofften) Beschäftigungszahlen wurden offenkundig bevorzugt behandelt. Gerade das Beispiel der Stahlindustrie zeigt jedoch im Vergleich mit dem sehr viel stärker subventionierten Steinkohlenbergbau, dass langfristige Korrelationen von Subventionen und Arbeitsmarktrelevanz die Trends nicht hinreichend erklären können. Die konkrete Entwicklung einzelner Industrien, unterschiedliche politische Zielsetzungen und Handlungskontexte waren für die Praxis der Strukturpolitik und die Höhe der Subventionierung wichtiger.

Der historische Branchenvergleich zwingt zu einer Berücksichtigung von Akteurskonstellationen und Kontingenzen. So waren die politischen Reaktionen auf die Krise in der Stahlindustrie, die durch Überkapazitäten und verschärften internationalen Wettbewerb entstand, selbst innerhalb der Branche regional differenziert. Die allgemeine Strukturschwäche des Saarlands bot die Rechtfertigung für umfangreiche separate Hilfsprogramme. Für die west- und norddeutschen Standorte, insbesondere das Ruhrgebiet, gab es (in Relation zu den Unternehmensgrößen) engere finanzielle Grenzen und, von speziellen regionalpolitischen Programmen abgesehen, einen klaren Zeitrahmen, um die Investitionshilfen wahrzunehmen. Über Umfang und Konditionen der Hilfsprogramme gab es in beiden Krisenphasen relativ harte Verhandlungen und offen ausgetragenen Dissens mit der Industrie. Die von politischer Seite nachdrücklich

FAZIT

geforderte Restrukturierung durch Fusionen konnte von den Unternehmen aber letztlich verweigert werden. Hintergrund der von vornherein begrenzten Subventionsbereitschaft war die im westeuropäischen Vergleich hohe Wettbewerbsfähigkeit eines Großteils der deutschen Stahlindustrie, die einen relativ geringen Mitteleinsatz erlaubte, während parallel über den Abbau der Wettbewerbsverzerrungen in den anderen EG-Ländern verhandelt werden konnte. Die europäische Ebene wurde dadurch, auch aufgrund der speziellen rechtlichen Gegebenheiten, zu einem zentralen Handlungsfeld der deutschen Industriepolitik.

Bei der Bewältigung der Stahlkrise war stets klar, dass es wesentlich um die Verringerung von Überkapazitäten und die Rationalisierung der Unternehmensstrukturen in einer absteigenden Branche, mithin um den Abbau einer großen Zahl von Arbeitsplätzen gehen musste. Dementsprechend wurde die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen im Rahmen der regionalen Strukturpolitik hier immer mitgedacht. Der Zivilflugzeugbau hingegen war einer der Hoffnungsträger der Beschäftigungsentwicklung. Regionalpolitische Argumente wurden zwar von Landespolitikern auch hier vorgetragen, spielten aber in der Industriepolitik des Bundes, der die Subventionen für Entwicklung, Produktion und Absatz der verschiedenen Airbus-Modelle allein aufbrachte, nur eine marginale Rolle. Die Beteiligung am milliardenschweren Airbus-Projekt wurde als nationale Aufgabe begriffen, weil es sich dabei um eine »Zukunfts«- oder »Fortschrittsindustrie« mit vermeintlichen technologischen Rückwirkungen auf die Gesamtwirtschaft handelte und zugleich um ein »europäisches«, d. h. vor allem deutsch-französisches Kooperationsvorhaben von einem außenpolitischen Gewicht. In dieser Branche wurde sehr viel energhischer auf eine Unternehmenskonzentration hingearbeitet als beim Stahl, weil die Wettbewerbsfähigkeit der im Vergleich zu den USA, Großbritannien und Frankreich relativ kleinen Branche, die hohen Markteintrittskosten und die lange Amortisationszeit von Investitionen es besonders nahelegten, Größenvorteile anzustreben. Subventionen wurden von der Bundesregierung bisweilen sogar genutzt, um Fusionen voranzutreiben, und in den späten 1980er Jahren dienten sie als Mitgift, um einen Teil des künftigen Risikos an den Daimler-Benz-Konzern abzugeben. Die Privatisierung war insofern konsequent, als der extrem hohe Subventionierungsgrad der Airbus-Entwicklung mit denkbar geringer Transparenz einherging.

Sowohl die Stahl- als auch die Luftfahrtindustrie wurden durch wenige große Unternehmen repräsentiert. Entgegen ordoliberalen Grundpositionen förderte das Wirtschaftsministerium die Konzentration hier sogar aktiv. Bei der Förderung der »EDV-Industrie« lässt sich das Gegenteil be-

obachten. Nachdem sich die Subventionierung hier zunächst auf die beiden großen Elektrokonzerne AEG und Siemens und auf die Entwicklung von großen Universalrechnern in Konkurrenz mit dem Branchenriesen IBM konzentriert hatte, erweiterten die Datenverarbeitungs-Programme der 1970er Jahre den Empfängerkreis auf kleinere Hersteller der Mittleren Datentechnik. Die »amerikanische Herausforderung« wurde hier also zunächst sozusagen frontal, später durch eine Ausweichstrategie angenommen, die sich aber mittelfristig ebenso wenig als erfolgreich erwies. Die daraufhin erarbeitete »Konzeption der Bundesregierung zur Förderung der Entwicklung der Mikroelektronik, der Informations- und Kommunikationstechniken« trug einerseits dem technologischen Wandel hin zur umfassender definierten Informationstechnik Rechnung und verbreiterte insofern den potenziellen Empfängerkreis von Fördergeldern, andererseits forderte sie eine verstärkte Marktorientierung der zu fördernden Projekte. Die Subventionen verteilten sich langfristig auf entsprechend mehr Unternehmen als in der relativ hoch konzentrierten Stahlindustrie oder dem oligopolistischen, innerhalb der Bundesrepublik sogar monopolistischen Airbus-Flugzeugbau.

Die Subventionslandschaft der Bonner Republik lässt sich mit pauschalen Argumenten nur begrenzt erklären. Die Argumentation mit Pfadabhängigkeiten erscheint zunächst plausibel für den Steinkohlenbergbau, wo die Subventionierung in verschiedenen Formen bereits in den 1950er Jahren begann und über die Jahrzehnte ein dreistelliger Milliardenbetrag zusammenkam. Aber die recht klare Begrenzung der Hilfen in der Stahlkrise auf einen Bruchteil der Bergbausubventionen und die eindeutige Absage an eine »Stahl AG« analog zur Ruhrkohle AG zeigen, dass dieses Argument selbst für die Montanindustrie nur begrenzt tragfähig ist. Ebenso demonstrieren die Schwerpunktverlagerungen in der Förderung der Computerindustrie, die nicht über eine vergleichbare regionale Verankerung und Tradition verfügte wie der Ruhrbergbau und aus ganz anderen Gründen subventioniert wurde, eine erhebliche Lern- und Reformbereitschaft in den Ministerien. Der sehr spezielle Fall der Airbus-Förderung schließlich war zwar über lange Zeit durch eine hohe Subventionsbereitschaft gekennzeichnet, nachdem die Bundesregierung sich hier in den späten 1960er Jahren direkt mit einer hohen Summe in die transnationale Kooperation eingekauft hatte. Doch neben permanenten Bemühungen um Kostensenkung bestand hier in den 1980er Jahren zumindest die Intention, den Subventionierungspfad durch die Abstößung an Daimler-Benz zu verlassen.

Eine Fokussierung auf allgemeine politische Debatten und Programmatiken erklärt daher die konkrete Entwicklung der Subventionen

FAZIT

ebenso wenig hinreichend wie rein quantitative Korrelationen. Es gab natürlich auch keine zentrale Stelle im Regierungsapparat, die darüber entschied, welche Branche zu welchem Zweck wie hohe Subventionen erhalten oder zu welchem Grad subventioniert werden sollte. Die Vergabe und der Abbau von Subventionen waren Verhandlungssache. Selbst das Gefüge zwischen den beteiligten Ressorts konnte sich dabei verschieben, wie der Kompetenzverlust des Wirtschaftsministeriums gegenüber dem Forschungsressort in der Technologiepolitik demonstriert.

Der Begriff »Subventionspolitik«, der sich erst seit den späten 1970er Jahren etablierte, wird daher den ökonomischen Zusammenhängen, der differenzierten Entwicklung und den unterschiedlichen Determinanten der Subventionsvergabe in so unterschiedlichen Politikfeldern wie Landwirtschaft, Wohnungsbau oder eben Industriepolitik nicht hinreichend gerecht und reproduziert im Grunde eine pauschale Subventionskritik. Auch die finanzielle Unterstützung der Industrie lässt sich nur sehr begrenzt – vor allem in der Regionalentwicklung, ansatzweise auch bei der allgemeinen Förderung von Forschung und Entwicklung – als Instrument einer systematischen, branchen- und regionenübergreifenden Strukturpolitik erfassen. Sie erwuchs vielmehr aus dem komplexen Zusammenspiel einer Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen. Ihre Legitimation bezogen staatliche Unterstützungen letztlich aus dem Einzelfall, der sich nur begrenzt mit anderen Fällen verrechnen ließ.

Entsprechend schwach ausgeprägt war der Zusammenhang von politischer oder wissenschaftlicher Kritik an Subventionen und deren messbarer Entwicklung. Um 1960 begannen öffentliche und ministerieninterne Debatten über den Umfang staatlicher Subventionen und deren Abbau, die sukzessive zu einer umfassenden und systematischen, seit 1967 in zweijährlichem Abstand vorgelegten Subventionsberichterstattung der Bundesregierung führten. In diesem Kontext lassen sich auch bereits Zusammenhänge mit der sektoralen und regionalen Strukturpolitik feststellen, die unter anderem in der Aufschlüsselung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nach Erhaltungs-, Anpassungs- oder Produktivitätshilfen zum Ausdruck kamen. Diese im »Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft« vom Juni 1967, der Rechtsgrundlage der Subventionsberichte, geforderte Differenzierung zielte darauf, potenzielle Struktureffekte von Subventionen sichtbar zu machen und womöglich zu kontrollieren.

Tatsächlichen nahmen die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes in den ersten Jahren der sozial-liberalen Koalition rasch zu. Ihre Anteile an den Staatsausgaben und am Steueraufkommen sanken jedoch bereits seit den frühen 1970er Jahren wieder. In dieser relati-

ven Betrachtung hatte die Haushaltsbelastung durch Subventionen bereits deutlich an Gewicht verloren, als in den späten 1970er Jahren die öffentliche Kritik an Subventionen und »Subventionsmentalität« anschwoll. Im Zusammentreffen mit dem allmählichen Schwenk zur Angebotspolitik und dem zunehmenden Gewicht der Haushaltssolidierung überlagerten sich sozial-liberale Kritik an den Defiziten der Subventionsberichte und konservativ-liberale Kritik an einem konzeptionslosen »Subventionswettlauf«. Forderungen nach Fortentwicklung der Subventionsberichte zum Steuerungsinstrument und nach aussagekräftigen Wirkungsanalysen von Subventionen stießen jedoch auf methodische Einwände des Finanzministeriums, während die Etablierung gesetzlicher Abbauregelungen schon daran scheiterte, dass diese politische Handlungsspielräume einzuengen drohten. In den 1980er Jahren wiederholt vorgetragene Forderungen nach einem »linearen« Subventionsabbau, einem Subventionsordnungsgesetz oder neuen Kontrollinstanzen verliefen im Sande und hätten sich wohl auch nicht als zielführend erwiesen.

Insgesamt lässt sich im politischen Subventionsdiskurs von den 1960er bis 1980er Jahren eine tendenzielle Verlagerung von der struktur- zur haushaltspolitischen Perspektive beobachten, die besonders plakativ in den Forderungen nach Subventionsabbau »mit dem Rasenmäher« zum Ausdruck kam. Anders als in den steuerungsoptimistischen 1960er Jahren gedacht, fungierte die systematische Subventionsberichterstattung dabei eher als begleitende Dokumentation der Staatsausgaben denn als Instrument einer aktiven Subventionskontrolle. Stattdessen blieb es bei einem selektiven, nicht an allgemeine Regeln gebundenen Abbau einzelner Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Umfassendere programmatische Hintergründe zeigten sich am ehesten noch dort, wo ein Subventionsabbau, wie bei den Kürzungen in der Sparförderung oder in der Wohnungsbauförderung, letztlich im sozialen Bereich stattfand. Einen sehr begrenzten Zusammenhang mit gesamtwirtschaftlichen Steuerungs-, aber auch Konsolidierungsansprüchen hatte hingegen die Subventionierung der Gewerblichen Wirtschaft, die in absoluten Zahlen seit Mitte der 1970er Jahre leicht zurückging, einige Jahre später aber wieder deutlich zunahm. Die Leistungen an die Industrie erreichten ihren Höhepunkt – sowohl absolut wie in Relation zu den gesamten Subventionen – in den 1980er Jahren.

Gegen Ende dieses Jahrzehnts demonstrierten zwar erneute Rückgänge der Subventionen insgesamt, das Auslaufen der Stahlhilfen und der versuchte, wenn auch kostenträchtige Ausstieg aus einem Teil der Airbus-Unterstützung, dass Subventionsabbau auf einigen industrielpolitischen Feldern ernsthaft betrieben wurde. In dieselbe Richtung wiesen

FAZIT

die Abstriche an der Berlin- und Zonenrandförderung im Rahmen der Steuerreform 1990. Das insgesamt markant gewachsene Gewicht der Gewerblichen Wirtschaft, das insbesondere auf Leistungen an den Bergbau und in der Regionalförderung zurückzuführen war und ebenfalls einen Trend der 1970er Jahre fortsetzte, zeugt jedoch von der begrenzten Umsetzbarkeit marktwirtschaftlicher Vorsätze. Dasselbe gilt für den sinkenden Anteil von »Produktivitätshilfen«, also Maßnahmen der Rationalisierungs- und Innovationsförderung, gegenüber den Erhaltungssubventionen, obwohl erstere politisch ebenso wie wissenschaftlich noch am ehesten zu rechtfertigen schienen, während letztere nicht nur in der Strukturberichterstattung einhellig verdammt wurden.

Die strukturpolitischen Grundsatzdiskussionen verhielten sich komplementär zur allgemeinen Debatte um die Einhegung oder den gezielten Einsatz von Subventionen. Die seit Mitte der 1960er Jahre federführend im Bundeswirtschaftsministerium erarbeiteten »Grundsätze« der sektoralen und der regionalen Strukturpolitik waren eine Reaktion auf zunehmende Rufe nach Staatshilfen, die aus den Anpassungskrisen vor allem im Steinkohlenbergbau und in der Textilindustrie resultierten. Zugleich reflektierten sie die Erwartung, dass die insgesamt nachlassende Wachstumsdynamik, der wirtschaftliche Strukturwandel und ein zunehmender internationaler Wettbewerbsdruck weitere Hilferufe aus anderen Branchen zur Folge haben würde. Daraus ergab sich eine Aufwertung der Strukturpolitik zum eigenständigen, »mesoökonomischen« Handlungsfeld, die sich allmählich auch in wirtschaftswissenschaftlichen Stellungnahmen niederschlug.

Dass die ersten Überlegungen für ein Grundsatzpapier zur sektoralen Strukturpolitik noch während der Kanzlerschaft Ludwig Erhards entwickelt wurden, verweist zunächst auf Kontinuitäten zu den 1950er Jahren. Die 1966/68 von der Bundesregierung vorgelegten »Grundsätze« basierten weiterhin stark auf ordoliberalen Vorstellungen von staatlicher Rahmensexzung für unternehmerisches Handeln als Kernaufgabe der Wirtschaftspolitik. Die Große Koalition mit ihrem keynesianisch orientierten Wirtschaftsminister Karl Schiller betonte ebenfalls die Förderung des Strukturwandels, nicht die Konservierung nicht mehr wettbewerbsfähiger Industrien als zentrales Ziel einer zeitgemäßen Strukturpolitik, über deren Notwendigkeit grundsätzlich ein fraktionsübergreifender Konsens bestand. Schiller strebte jedoch zum einen eine stärkere Verzahnung mit einer aktiven, systematischen Konjunkturpolitik an, zum anderen eine stärkere Unterstützung kapitalintensiver »Fortschrittsindustrien«.

Die Ausformulierung der Strukturpolitik hatte deutliche Bezüge zum parallel entstandenen Konzept der keynesianisch geprägten Globalsteu-

erung und fügte sich grundsätzlich in den allgemeinen Planungsoptimismus dieser Zeit. In diesen Kontext ordneten sich auch die beiden 1969 und 1970 vorgelegten Strukturberichte der Bundesregierung ein, die gleichermaßen das Interesse wie den Bedarf an einem Ausbau der Informationsbasis belegten. Hinzu kam eine systematische Neuordnung der regionalen Strukturpolitik im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«. Die Regionalentwicklung sollte durch eine präzise Beschreibung von Fördergebieten und Förderzielen sowie die regelmäßige Abstimmung der Strukturpolitik von Bundes- und Landesregierungen ebenfalls rationaler gesteuert werden. Das 1969 von Karl Schiller versprochene »progressive strukturpolitische Gesamtkonzept« allerdings wurde nie ernsthaft in Angriff genommen.

Während Strukturpolitik um die Mitte der 1970er Jahre als etabliertes Politikfeld und wissenschaftliches Arbeitsgebiet gelten konnte, kreisten die Debatten um ihre Weiterentwicklung zum einen um das legitime Ausmaß, zum anderen um die Methoden staatlicher Intervention in unternehmerisches Investitionsverhalten. Diese Diskussionen fanden sowohl innerhalb des Wirtschaftsministeriums statt, wo sich Forderungen nach einer Aufwertung der Industriepolitik bis hin zu einer antizipativen Strukturlenkung oder permanenten »selektiven Angebotssteuerung« regten, als auch in der politischen Öffentlichkeit, wo sich im sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Spektrum der Ruf nach staatlicher Investitionslenkung erhob. Beide Diskursstränge blieben jedoch Randphänomene und konnten sich gegen eine prinzipiell marktwirtschaftliche Programmatik des Ministeriums und der sozial-liberalen Koalition nicht durchsetzen. Die Kompromissformel einer »vorausschauenden Strukturpolitik« verdeckte letztlich nur die Tatsache, dass industriepolitische Entscheidungen fallbezogen und nicht im Rahmen eines übergreifenden Strukturkonzepts stattfanden und auch stattfinden sollten, um Handlungsspielräume zu erhalten.

Eine umfassende Planung der Strukturpolitik von der Bundesebene aus wäre auch unter den Bedingungen des bundesdeutschen Föderalismus schwer vorstellbar gewesen. Mit der konjunktur- und wachstums-politischen Globalsteuerung vergleichbare Ansätze hatte es in der konkreten Strukturpolitik aber ohnehin nie gegeben. Die Desillusionierung über das Potenzial systematischer politischer Steuerung ökonomischer Prozesse lässt sich auf diesem Feld nur indirekt, nämlich am Nichtzustandekommen eines »Gesamtkonzepts« und am Aebben der Debatte seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre festmachen. Die Kontinuität der praktischen Planung, wie sie vor allem in den Rahmenplänen der

FAZIT

Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« deutlich wurde, ist – ähnlich wie etwa in der Haushaltsplanung – nicht zu verwechseln mit dem umfassenderen Steuerungsoptimismus der 1960er Jahre.

Anders als in der Konjunktur- und Wachstumspolitik verlief auch die fortgesetzte, zugleich eigentümlich ambivalente »Verwissenschaftlichung«. Die Debatte um eine Weiterentwicklung der Strukturpolitik kreiste wesentlich um eine Verbesserung der Informationsgrundlagen politischer Entscheidungen. Gerade die Einsicht in die schwierige Prognostizierbarkeit ökonomischer Strukturentwicklungen legte es nahe, die Wissensbasis deutlich zu vergrößern. Nachdem die Bundesregierung 1969/70 noch eigene Strukturberichte vorgelegt hatte, wurde diese Aufgabe in einem langwierigen Prozess den fünf großen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten übertragen. In dieser neuen Form der Strukturberichterstattung aber sollten die beauftragten Institute miteinander um die adäquate Definition und Analyse von Strukturwandel konkurrieren. Anders als im Stabilitätsgesetz, wo mit dem »magischen Viereck« die relevanten, wenn auch rivalisierenden Ziele der Wirtschaftspolitik immerhin benannt waren, wurde hier scheinbar selbst die Bestimmung des Gegenstands politischer Intervention der Wissenschaft überantwortet.

Später wurde durch die Vergabe spezieller Forschungsthemen die Differenzierung regelrecht zum Programm. Dies trug einerseits der Komplexität des Gegenstands »Strukturwandel« in einer neuen Weise Rechnung. Da die wissenschaftlichen Vorstellungen über Umfang und Zweck aktiver Strukturpolitik sich jedoch zwischen den Instituten deutlich unterschieden, wurde es andererseits schwieriger, politische Konsequenzen aus dem Zuwachs an Wissen zu ziehen. Gerade diese scheinbare Paradoxie wiederum verschaffte diskretionärem Handeln in den Ministerien und im Bundeskabinett eine Legitimation, denn konkrete Strukturpolitik wurde natürlich weiterhin betrieben. In der Rekursivität der mehrfach in neuen Berichtsrunden fortgeschriebenen Strukturberichterstattung löste sich indirekt zugleich die Debatte um den Einsatz von Strukturprognosen auf, die in einem Teil des politischen Spektrums und im Unternehmerlager als Einstieg in die staatliche Investitionsplanung galten. Die Strukturberichterstattung war damit ein beredter Kompromiss aus fortbestehendem Interventionsanspruch und gewachsener Distanz gegenüber systematischen Steuerungsansätzen. Die mit dem Wechsel zur CDU/CSU-FDP-Koalition 1982 einhergehende programmatische Aufwertung der Ordnungspolitik und marktwirtschaftlicher Mechanismen ließ eine systematische Weiterentwicklung der Strukturpolitik – sieht

man von der regelmäßigen Überarbeitung der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« einmal ab – vollends überflüssig erscheinen.

Das Grundsatzbekenntnis zur Marktwirtschaft und zur Förderung des Strukturwandels als deren Ergebnis und Voraussetzung ließ genug Raum für die Begründung spezieller Förderinteressen. Grundsätzlich aber blieb das Problem, welche Kriterien überhaupt industriepolitische Eingriffe rechtfertigten, ungelöst. Parallel dazu lässt sich auch über den Koalitionswechsel hinweg eine Kontinuität ordoliberaler Argumente feststellen, die von einer Verantwortung des Staates für die Wirtschaftsentwicklung auf der »Mesoebene« ausgingen, diese Verantwortung allerdings zunehmend auf den Markt verlagert sehen wollten. Trotz dieser Akzentverschiebung knüpfte die neue Regierungskoalition insgesamt in vielen Punkten an die letzten sozial-liberalen Jahre an. Das gilt für den allgemeinen Subventionsabbau, der in erster Linie zu Lasten von Privathaushalten ging, ebenso wie für die Fortsetzung oder gar den Ausbau von Industriesubventionen. Kontinuität zeigt sich auch in der Aushandlung der jeweiligen Subventionspakete und der gezielten Umstrukturierung der Branchen, die zwischen dem Wirtschafts- und teils dem Forschungsministerium, den Unternehmensvorständen sowie in unterschiedlichem Maße den Gewerkschaften stattfand. Bei aller Differenziertheit kamen hier doch stets die über Jahrzehnte eingespielten korporatistischen Strukturen zum Tragen.

Die Geschichte der Strukturpolitik insgesamt und der genauere Blick auf die Subventionierung einzelner Branchen relativieren jedoch nicht nur die zeithistorische Zäsur des Koalitionswechsels 1982/83. Auch der häufig betonte Einschnitt der Ölpreiskrise von 1973, allgemein die Erfahrung der Stagflation und des Versagens der keynesianischen Konjunktursteuerung veränderten das Erscheinungsbild der Industriepolitik nicht wesentlich; die Krisenphänomene vergrößerten auf diesem Feld ja gerade den Bedarf an politischer Intervention. Die seit den späten 1960er Jahren gültigen »Grundsätze« der Strukturpolitik ließen dabei das Verhältnis von Staat und Unternehmen in der bundesdeutschen Marktwirtschaft hinreichend offen für pragmatisch begründete Eingriffe, die nur begrenzt in die vorherrschenden wirtschaftspolitischen Leitbilder oder in die parteipolitische Konkurrenz einzuordnen waren. Was in der politischen Rhetorik mitunter wie ein Kampf um die Wirtschaftsordnung der Bonner Republik erschien, war ein beständiges Aushandeln von Legitimität und Umfang staatlicher Einflussnahme auf die Struktur der Wirtschaft.

Quellen- und Literaturverzeichnis

I. Archivbestände

Bundesarchiv Koblenz (BAK)

- B 102 Bundesministerium für Wirtschaft
B 126 Bundesministerium der Finanzen
B 136 Bundeskanzleramt
B 196 Bundesministerium für Forschung und Technologie

Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn (AdsD)

- SPD-Bundestagsfraktion
I/HEAA Horst Ehmke
I/HSAA Helmut-Schmidt-Archiv im AdsD
I/MMA Ingrid Matthäus-Maier
I/WRAD Depositum Wolfgang Roth
S/DGAN DGB-Archiv im AdsD, DGB-Bundesvorstand, Abt. Wirtschaftspolitik
S/IGMA Industriegewerkschaft Metall, Abt. Wirtschaft
IGM/ZWA/ Industriegewerkschaft Metall, Zwischenarchiv, Abt. Wirtschafts-
Abt. WP politik

Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP), Sankt Augustin

- 07-001 Bundespartei
04-004 Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU

Archiv des Liberalismus (AdL), Gummersbach

- FDP-Bundespartei
A 8 Bundesfachausschuss für Finanzen und Steuern
A 17 Bundesfachausschuss für Wirtschaftspolitik
A 41 Wolfgang Mischnick
A 49 FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag

Archiv Grünes Gedächtnis (AGG), Berlin

- B.II.1 Die Grünen im Bundestag 1983-1990

PUBLIZIERTE QUELLEN

Historische Archive der Europäischen Kommission (HAEK), Brüssel

Ablieferungen BAC 70/1984, BDT 136/1987, BDT 73/1989

BDI-Archiv, Berlin

- A Protokolle der Präsidialsitzungen
HGF Hauptgeschäftsführer
SP Abt. Industriepolitik, Strukturpolitik, Finanzen

2. Publizierte Quellen

*Bundestags-Drucksachen (BT-Drs.);
darin u. a. folgende periodische Berichte und Protokolle:*

- Subventionsberichte
Bundesberichte Forschung
Jahreswirtschaftsberichte der Bundesregierung
Strukturberichte der Bundesregierung
Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen
Wirtschaftsstruktur«
Plenarprotokolle

Bundesministerium der Finanzen (Hg.), Finanzbericht, Div. Jahrgänge.
Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Div. Jahrgänge ; ab 1974 nach der
unkommentierten Online-Ausgabe des Bundesarchivs unter <https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/oooo/k/index.html>.

Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, Sitzungsprotokolle 1972-1976. Bearbeitet von Sven Jüngerkes, Düsseldorf 2020.

Die GRÜNEN im Bundestag, Sitzungsprotokolle und Anlagen 1983-1987. Bearbeitet von Josef Boyer und Helge Heidemeyer, Düsseldorf 2008.

Die GRÜNEN im Bundestag, Sitzungsprotokolle und Anlagen 1983-1987. Bearbeitet von Wolfgang Hölscher und Paul Kraatz, Düsseldorf 2015.

Verbandsberichte

Geschäftsbericht des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes,
div. Jahrgänge.

Geschäftsbericht des Vorstandes der Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland, div. Jahrgänge.

Jahresbericht des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, div. Jahrgänge.

QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS

Periodika

Bundesgesetzblatt
Der Spiegel
DIW-Wochenbericht
Frankfurter Allgemeine Zeitung
Handelsblatt
manager magazin
Süddeutsche Zeitung
Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland
Wirtschaftswoche
WSI-Mitteilungen

3. Literatur

- Abele, Johannes/Barkleit, Gerhard/Hänseroth, Thomas (Hg.): Innovationskulturen und Fortschrittserwartungen im geteilten Deutschland, Köln 2001.
- Abelshauser, Werner: Der Ruhrkohlenbergbau seit 1945. Wiederaufbau, Anpassung, Krise, München 1984.
- Abelshauser, Werner: Nach dem Wirtschaftswunder. Der Gewerkschafter, Politiker und Unternehmer Hans Matthöfer, Bonn 2009.
- Abelshauser, Werner: Deutsche Wirtschaftsgeschichte. Von 1945 bis zur Gegenwart, 2. Aufl. München 2011.
- Abelshauser, Werner (Hg.): Das Bundeswirtschaftsministerium in der Ära der Sozialen Marktwirtschaft. Der deutsche Weg der Wirtschaftspolitik, Berlin 2016.
- Abelshauser, Werner/Kopper, Christopher: Ordnungspolitik der sichtbaren Hand. Das Bundeswirtschaftsministerium und die Kunst der Wirtschaftspolitik, in: Abelshauser (Hg.), Bundeswirtschaftsministerium, S. 22-94.
- Ahrens, Ralf: Teure Gewohnheiten. Berlinförderung und Bundeshilfe für West-Berlin seit dem Mauerbau, in: VSWG 102 (2015), S. 283-299.
- Ahrens, Ralf: Eine alte Industrie vor neuen Herausforderungen. Aufbrüche und Niedergänge im ost- und westdeutschen Maschinenbau seit den 1960er Jahren, in: Plumpe/Steiner (Hg.), Mythos, S. 55-119.
- Ahrens, Ralf: Sectoral Subsidies in West German Industrial Policy. Programmatic Objectives and Pragmatic Applications from the 1960s to the 1980s, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 58 (2017), S. 59-82.
- Ahrens, Ralf: »Opium für die Wirtschaft«. Subventionen in der Bundesrepublik der 1960er bis 1980er Jahre, in: Frank Bösch/Martin Sabrow (Hg.), ZeitRäume. Potsdamer Almanach des Zentrums für Zeithistorische Forschung 2017, Göttingen 2017, S. 9-18.
- Ahrens, Ralf: Der Interventionsstaat auf dem Rückzug? Industriepolitik im Bundeswirtschaftsministerium von Friderichs bis Bangemann, in: Bösch/Hertfelder/Metzler (Hg.), Grenzen, S. 213-237.
- Ahrens, Ralf: The importance of being European: Airbus and West German

LITERATUR

- industrial policy from the 1960s to the 1980s, in: *Journal of Modern European History* 18 (2020), S. 63-78.
- Ahrens, Ralf: Varieties of Subsidization? Die staatliche Förderung der Computerindustrie in der Bundesrepublik und Großbritannien von den 1960er bis 1980er Jahren, in: Ingo Köhler/Eva-Maria Roelevink (Hg.), *Transformative Moderne: Struktur, Prozess und Handeln in der Wirtschaft. Festschrift für Dieter Ziegler zum 65. Geburtstag*, Münster 2021, S. 495-512.
- Ahrens, Ralf/Bähr, Johannes: Jürgen Ponto. Bankier und Bürger. Eine Biografie, München 2013.
- Ahrens, Ralf/Steiner, André: Wirtschaftskrisen, Strukturwandel und internationale Verflechtung, in: Frank Bösch (Hg.), *Geteilte Geschichte. Ost- und Westdeutschland 1970-2000*, Göttingen 2015, S. 79-115.
- Albers, Willi: Subventionen. I. Wirtschaft, in: Görres-Gesellschaft (Hg.), *Staatslexikon. Recht Wirtschaft Gesellschaft*, Bd. II, 6. Aufl. Freiburg 1970, Sp. 414-423.
- Albert, Götz: Eine Branche im Stützkorsett: Subventionen in der deutschen Schiffbauindustrie in der Nachkriegszeit, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 1998, H. 2, S. 199-217.
- Albrecht, Dietrich: Subventionen. Problematik und Entwicklungen. Eine Auswertung der bisherigen Subventionsberichte nach dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Bonn 1978.
- Albrecht, Dietrich/Wesselkock, Klemens: Subventionen und Subventionspolitik. Eine Auswertung der bisherigen Subventionsberichte nach dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Bonn 1971.
- Albrecht, Dietrich/Thormählen, Thies: Subventionen – Politik und Problematik, Frankfurt a. M. 1985.
- Alewell, Karl: Subventionen als betriebswirtschaftliche Frage. Eine betriebswirtschaftliche Untersuchung ihres Wesens, ihrer Erfassung im betrieblichen Rechnungswesen und ihrer Wirkungen auf die empfangenden Betriebe, Köln 1965.
- Algernissen, Joachim: Hans Tietmeyer: Ein Leben für ein stabiles Deutschland und ein dynamisches Europa, Tübingen 2019.
- Alm, Bastian: Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung. Möglichkeiten und Grenzen der ökonometrischen Wirkungsforschung, Berlin 2013.
- Andel, Norbert: Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Tübingen 1970.
- Andel, Norbert: Subventionen, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft* (HdWW), Bd. 7, Stuttgart 1977, S. 491-510.
- Andres, Christopher Magnus: Die bundesdeutsche Luft- und Raumfahrtindustrie 1945-1970. Ein Industriebereich im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft und Militär, Frankfurt a. M. 1996.
- Apel, Hans: Initiativen der SPD zur Strukturpolitik. Bessere Koordinierung der Wirtschaftspolitik, in: *Die Neue Gesellschaft* 24 (1977), S. 985-989.
- Arbeitsgruppe »Alternative Wirtschaftspolitik«: Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 1978.

QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS

- Arbeitsgruppe »Alternative Wirtschaftspolitik«: Gegen konservative Formierung – Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 1980.
- Arbeitsgruppe »Alternative Wirtschaftspolitik«: Demokratische Wirtschaftspolitik gegen Marktmacht und Sparmaßnahmen, Köln 1981.
- Arbeitsgruppe »Alternative Wirtschaftspolitik«: Qualitatives Wachstum statt Gewinnförderung. Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 1982.
- Aris, Stephen: *Close to the Sun. How Airbus Challenged America's Domination of the Skies*, London 2002.
- Bähr, Johannes: Die »amerikanische Herausforderung«. Anfänge der Technologiepolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: AfS 35 (1995), S. 115-130.
- Bähr, Johannes: Industrie im geteilten Berlin (1945-1990). Die elektrotechnische Industrie und der Maschinenbau im Ost-West-Vergleich: Branchenentwicklung, Technologien und Handlungsstrukturen, München 2001.
- Bähr, Johannes/Kopper, Christopher: Industrie, Politik, Gesellschaft. Der BDI und seine Vorgänger 1919-1990, Göttingen 2019.
- Bangemann, Martin: Steuerpolitik für die 90er Jahre. Plädoyer für den Abbau von Steuern und Subventionen, Herford 1988.
- Banken, Ralf: Hitlers Steuerstaat. Die Steuerpolitik im Dritten Reich, Berlin 2018.
- Beckerath, Herbert von: Industriepolitik. (II) Epochen und Bereiche, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 5, Stuttgart 1956, S. 276-281.
- Berg, Christian: Heinz Nixdorf. Eine Biographie, Paderborn 2016.
- Berger, Helge: Konjunkturpolitik im Wirtschaftswunder. Handlungsspielräume und Verhaltensmuster von Bundesbank und Regierung in den 1950er Jahren, Tübingen 1997.
- Berghoff, Hartmut: Zwischen Kleinstadt und Weltmarkt: Hohner und die Harmonika 1857-1961. Unternehmensgeschichte als Gesellschaftsgeschichte, Paderborn 1997.
- Berghoff, Hartmut/Köhler, Ingo/Wixforth, Harald: Navigation im Meer der Interessen. Binnenwirtschaftspolitische Steuerungsinitiativen des Reichswirtschaftsministeriums, in: Carl-Ludwig Holtfrerich (Hg.), Das Reichswirtschaftsministerium der Weimarer Republik und seine Vorläufer, Berlin 2016, S. 421-516.
- Beule, Peter: Auf dem Weg zur neoliberalen Wende? Die Marktdiskurse der deutschen Christdemokratie und der britischen Konservativen in den 1970er-Jahren, Düsseldorf 2019.
- Blaich, Fritz: »Garantierter Kapitalismus«. Subventionspolitik und Wirtschaftsordnung in Deutschland zwischen 1925 und 1932, in: Zeitschrift für Unternehmensgeschichte 22 (1977), S. 50-70.
- Bletschacher, Georg/Klodt, Henning: Braucht Europa eine neue Industriepolitik?, Kiel 1991.
- Bökenkamp, Gérard: Das Ende des Wirtschaftswunders. Geschichte der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Bundesrepublik 1969-1998, Stuttgart 2010.
- Bökenkamp, Gérard/Doering, Dietmar/Fröhlich, Jürgen/Grothe, Ewald. (Hg.):

LITERATUR

- 30 Jahre »Lambsdorff-Papier«. Texte und Dokumente zum »Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit« (9. September 1982), 2. Aufl. Berlin 2012.
- Bökenkamp, Gérard/Fröhlich, Jürgen: Das »Lambsdorff-Papier« – entscheidende Wendemarkte in der bundesdeutschen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, in: Bökenkamp u. a. (Hg.), Jahre, S. 7–13.
- Boelcke, Willi A.: Die Kosten von Hitlers Krieg. Kriegsfinanzierung und finanzielles Kriegserbe in Deutschland 1933–1948, Paderborn 1985.
- Borchardt, Knut: Zäsuren in der wirtschaftlichen Entwicklung. Zwei, drei oder vier Perioden?, in: Martin Broszat (Hg.), Zäsuren nach 1945. Essays zur Periodisierung der deutschen Nachkriegsgeschichte, München 1990, S. 21–33.
- Bösch, Frank: Macht und Machtverlust. Die Geschichte der CDU, Stuttgart 2002.
- Bösch, Frank/Hertfelder, Thomas/Metzler, Gabriele (Hg.): Grenzen des Neoliberalismus. Der Wandel des Liberalismus im späten 20. Jahrhundert, Stuttgart 2018.
- Braunberger, Gerald: Airbus gegen Boeing. Wirtschaftskrieg der Giganten, Frankfurt a. M. 2006.
- Bruche, Gert/Jákli, Zoltán: Die Subventionsberichte der Bundesregierung., in: Leviathan 6 (1978), S. 220–249.
- Brüggemeier, Franz-Josef: Grubengold. Das Zeitalter der Kohle von 1750 bis heute, München 2018.
- Buggeln, Marc: Steuern nach dem Boom. Die Öffentlichen Finanzen in den westlichen Industrienationen und ihre gesellschaftliche Verteilungswirkung, in: AfS 52 (2012), S. 47–89.
- Buggeln, Marc: Gab es eine neoliberale Wende in der Steuerpolitik? Der Umgang von FDP und CDU/CSU mit den öffentlichen Finanzen in den 1970er und 1980er Jahren, in: Bösch/Hertfelder/Metzler (Hg.), Grenzen, S. 179–211.
- Buggeln, Marc/Daunton, Martin/Nützenadel, Alexander (Hg.): The Political Economy of Public Finance. Taxation, State Spending and Debt since the 1970s, Cambridge 2017.
- Buigues, Pierre-André/Sekkat, Khalid: Industrial Policy in Europe, Japan and the USA. Amounts, Mechanisms and Effectiveness, Hounds-mills 2009.
- Bundesministerium für Wirtschaft (Hg.): Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft. Sammelband der Gutachten von 1948 bis 1972, Göttingen 1973.
- Bundesministerium für Wirtschaft (Hg.): Staatliche Interventionen in einer-Marktwirtschaft. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Göttingen 1979.
- Bundesministerium für Wirtschaft (Hg.): Strukturwandel für Wachstum und mehr Beschäftigung. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn 1985.
- Burigana, David: L'Europe, s'enverra-t-elle? Le lancement d'Airbus et le sabordage d'une coopération aéronautique communautaire (1965–1978), in: Journal of European Integration History 13 (2007), S. 91–109.

QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS

- Burigana, David: Toujours troisième? La République fédérale et la survivance technologique de l'»espace aérien européen« du bilatéralisme à Airbus. Entre rêve intégrationniste et pratique intergouvernementale (1959-1978), in: Jürgen Elvert/Sylvain Schirrmann (Hg.), *Zeiten im Wandel: Deutschland im Europa des 20. Jahrhunderts. Kontinuität, Entwicklungen und Brüche*, Brüssel 2008, S. 177-195.
- Burigana, David: La France, la RFA et la coopération aéronautique en Europe (1955-1989), in: Corine Defrance/Ulrich Pfeil (Hg.), *La construction d'un espace scientifique commun? La France, la RFA et l'Europe après le »choc de Spoutnik«*, Brüssel 2012, S. 269-291.
- Bussière, Éric: Die Erfindung einer Strategie: Binnenmarkt und Industriepolitik, in: ders. u. a., *Europäische Kommission*, S. 271-285.
- Bussière, Éric, u. a.: *Die Europäische Kommission 1973-1986. Geschichte und Erinnerungen einer Institution*, Luxemburg 2014.
- Caesar, Rolf/Hansmeyer, Karl-Heinrich: Haushalts- und Finanzwesen, in: Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph von Unruh (Hg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte. Bd. 4: Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus*, Stuttgart 1985, S. 832-872.
- Conrad, Christian A.: *Europäische Stahlpolitik zwischen politischen Zielen und ökonomischen Zwängen*, Baden-Baden 1997.
- Cornelsen, Doris: Finanzhilfe für West-Berlin. Eine Untersuchung über Umfang und Bedeutung der finanziellen Verflechtung im öffentlichen Sektor zwischen West-Berlin und Westdeutschland, Berlin 1970.
- Cortada, James W.: *The Digital Flood. The Diffusion of Information Technology Across the U. S., Europe, and Asia*, Oxford 2012.
- Crafts, Nicholas/Toniolo, Gianni (Hg.): *Economic Growth in Europe Since 1945*, Cambridge 1996.
- Damm, Veit: Stahlunternehmen und Standorte in den Transformationsprozessen der »langen« 1970er Jahre (1967-1984). Die Beispiele Röchling und ARBED im Saarland und in Luxemburg, in: Hemecht. Zeitschrift für Luxemburger Geschichte 64 (2012), S. 99-111.
- Damm, Veit: »Keine Wende? Finanzhilfen für ostdeutsche Betriebe und Kontinuitäten der Subventions- und Strukturpolitik in der »Ära Kohl« nach 1989, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 58 (2017), S. 513-536.
- Damm, Veit: Konzepte gegen die Entindustrialisierung. Strukturpolitische Diskurse und die Neugestaltung des Industriestandorts Saarland, in: Grüner/Mecking (Hg.), *Wirtschaftsräume*, S. 191-206.
- Danckwerts, Rudolf-Ferdinand, u. a.: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. *Strukturerbericht 1980*, Hamburg 1981.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Wirkungsanalyse des Berlinfoerdungsgesetzes, Teil V: Zusammenfassung und Schlußfolgerungen. Gutachten im Auftrage des Senators für Wirtschaft und Arbeit, Berlin 1989.
- Deutscher Bundestag (Hg.): Fragen der Subventionspolitik. Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Achten Subventionsbericht der Bundesregierung, Speyer 1982.

LITERATUR

- Dichtl, Erwin/Issing, Otmar (Hg.): Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, 2. Aufl. München 1993.
- Ditt, Karl: »Passive Sanierung«. Der Niedergang der bundesdeutschen Textilindustrie und die Reaktionen von Staat und Unternehmern am Beispiel von Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, in: Grüner/Mecking (Hg.), *Wirtschaftsräume*, S. 133-147.
- Doering-Manteuffel, Anselm: Die deutsche Geschichte in den Zeitbögen des 20. Jahrhunderts, in: *VfZ* 62 (2014), S. 321-348.
- Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Göttingen 2008.
- Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz/Schlemmer, Thomas (Hg.): Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruch nach dem Boom, Göttingen 2016.
- Donges, Jürgen B./Schatz, Klaus-Werner: Staatliche Intervention in der Bundesrepublik Deutschland. Umfang, Struktur, Wirkungen, Kiel 1986.
- Dörge, Friedrich-Wilhelm: Strukturpolitik wohin? Erhalten – Anpassen – Gestalten?, Opladen 1968.
- Eckert, Astrid M.: West German Borderland Aid and European State Aid Control, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 58 (2017), S. 107-136.
- Eckert, Astrid M.: West Germany and the Iron Curtain. Environment, Economy, and Culture in the Borderlands, New York 2019.
- Ehrlicher, Werner: Deutsche Finanzpolitik seit 1945, in: *VSWG* 81 (1994), S. 1-32.
- Eichengreen, Barry: The European Economy Since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond, Princeton 2007.
- Esser, Josef/Väth, Werner: Overcoming the Steel Crisis in the Federal Republic of Germany 1974-1983, in: Yves Mény/Vincent Wright (Hg.), *The Politics of Steel: Western Europe and the Steel Industry in the Crisis Years (1974-1984)*, Berlin 1987, S. 623-691.
- Faulenbach, Bernd: Das sozialdemokratische Jahrzehnt. Von der Reformeuphorie zur Neuen Unübersichtlichkeit. Die SPD 1969-1982, Bonn 2011.
- Feld, Lars: Konjunktur und Globalsteuerung, in: ders./Karen Horn/Karl-Heinz Paqué, *Das Zeitalter von Herbert Giersch. Wirtschaftspolitik für eine offene Welt*, Tübingen 2013, S. 17-27.
- Federico, Giovanni/Foreman-Peck, James: Industrial Policies in Europe: Introduction, in: Foreman-Peck/Federico (Hg.), *Industrial Policy*, S. 1-17.
- Fels, Gerhard/Vogel, Otto (Hg.): Brauchen wir eine neue Industriepolitik? Referate und Diskussionen des 10. Wissenschaftlichen Forums des Instituts der deutschen Wirtschaft am 2. und 3. Oktober 1986 in Köln, Köln 1987.
- Filusch, Bernhard: Die Gemeinschaftsdiagnosen – Ursprung und Entwicklung, Probleme und Ergebnisse, in: ders./Roland Döhrn, *Die Gemeinschaftsdiagnosen – Ursprung und Entwicklung, Probleme und Ergebnisse*, Essen 2016, S. 9-30.
- Fisch, Stefan/Rudloff, Wilfried (Hg.): Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004.
- Foreman-Peck, James/Federico, Giovanni (Hg.): *European Industrial Policy. The Twentieth-Century Experience*, Oxford 1999.

QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS

- Freiberger, Thorsten: Die wirtschaftspolitische Programmatik der Freien Demokratischen Partei auf Bundesebene 1982-1988 und ihr Einsatz als Planungsinstrument in der Wirtschaftspolitik, Frankfurt a. M. 2002.
- Freye, Saskia: Ein Rückzug aus der Mitte der Deutschland AG? Die strategische Neuausrichtung von Daimler-Benz in den 1980er Jahren, in: Ralf Ahrens/ Boris Gehlen/Alfred Reckendrees (Hg.), *Die »Deutschland AG«. Historische Annäherungen an den bundesdeutschen Kapitalismus*, Essen 2013, S. 323-350.
- Friderichs, Hans: Mut zum Markt. Wirtschaftspolitik ohne Illusionen, Stuttgart 1974.
- Fritzsche, Bernd, u. a.: Subventionen. Probleme der Abgrenzung und Erfassung. Eine Gemeinschaftspublikation der an der Strukturerberichterstattung beteiligten Institute, München 1988.
- Fuder, Katja: No Experiments. Federal Privatisation Politics in West Germany 1949-1989, Diss. London School of Economics 2017.
- Fuest, Winfried/Puf, Peter-Rüdiger: Erfahrungen mit der »neuen Industriepolitik«, in: *Wirtschaftsdienst* 69 (1989), S. 454-459.
- Führer, Karl Christian: Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt. Wohnungsmangel und Wohnungswangswirtschaft in Deutschland 1914-1960, Stuttgart 1995.
- Führer, Karl Christian: Die Stadt, das Geld und der Markt. Immobilienspekulation in der Bundesrepublik 1960-1985, Berlin 2016.
- Gall, Alexander: »Bundesliga-Spielregeln in der Wissenschaftspolitik«. Föderalismus und die Forschungspolitik zur Mikroelektronik, in: Abele/Barkleit/Hänseroth (Hg.), *Innovationskulturen*, S. 147-166.
- Gäfgen, Gérard: Strukturpolitik, in: Görres-Gesellschaft (Hg.), *Staatslexikon. Recht Wirtschaft Gesellschaft*, Bd. II, 6. Aufl. Freiburg 1970, Sp. 396-414.
- Gellman Research Associates: An Economic and Financial Review of Airbus Industrie. Prepared for: U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, o. O. 1990.
- Gerstenberger, Wolfgang/Hummel, Marlies/Knörndl, Klaus-Dieter/Schedl, Hans: Subventionen in Europa – Konsequenzen einer Laissez-Faire-Politik am Beispiel der deutschen Stahlindustrie. Gutachten im Auftrag der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, München 1985.
- Giersch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik. Grundlagen, Wiesbaden 1961.
- Giersch, Herbert: Aufgaben der Strukturpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 9 (1964), S. 61-90.
- Giersch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 2: Konjunktur- und Wachstumspolitik in der offenen Wirtschaft, Wiesbaden 1977.
- Giersch, Herbert/Paqué, Karl-Heinz/Schmieding, Holger: The Fading Miracle. Four Decades of Market Economy in Germany, 3. Aufl. Cambridge 1994.
- Gieseck, Arne: Krisenmanagement in der Stahlindustrie. Eine theoretische und empirische Analyse der europäischen Stahlpolitik 1975 bis 1988, Berlin 1995.
- Glaubitz, Jürgen/Marth, Karlheinz: Strukturerberichterstattung: Wirtschaftliche Entwicklung als ein »Lern- und Entdeckungsprozeß«. Kritische Würdigung

LITERATUR

- der von den Forschungsinstituten DIW, Ifo, IfW, HWWA und RWI vorgelegten Vorberichte zur Strukturerberichterstattung, in: WSI Mitteilungen 30 (1977), S. 714-736.
- Goch, Stefan: Eine Region im Kampf mit dem Strukturwandel. Bewältigung von Strukturwandel und Strukturpolitik im Ruhrgebiet, Essen 2002.
- Goch, Stefan (Hg.): Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Münster 2004.
- Grabas, Christian/Nützenadel, Alexander (Hg.): Industrial Policy in Europe after 1945. Wealth, Power and Economic Development in the Cold War, Basingstoke 2014.
- Grabas, Margrit/Müller, Uwe/Damm, Veit: Die Stunde der Restrukturierung. Die Konjunktur- und Strukturkrisen der »langen« 1970er Jahre im Saarland, in: Brigitte Kasten (Hg.), Historische Blicke auf das Land an der Saar. 60 Jahre Kommission für Saarländische Landesgeschichte und Volksforschung, Saarbrücken 2012, S. 447-478.
- Graf, Rüdiger: Öl und Souveränität. Petroknowledge und Energiepolitik in den USA und Westeuropa in den 1970er Jahren, Berlin 2014.
- Graf, Rüdiger/Priemel, Kim Christian: Zeitgeschichte in der Welt der Sozialwissenschaften. Legitimität und Originalität einer Disziplin, in: VfZ 59 (2011), S. 479-508.
- Griset, Pascal: »Nous ne vieillirons pas ensemble«. UNIDATA et la coopération industrielle franco-allemande au début des années 1970, in: Éric Bussière/Michel Dumoulin/Sylvain Schirmann (Hg.), Milieux économiques et intégration européenne au XXe siècle. La crise des années 1970. De la conférence de La Haye à la veille de la relance des années 1980, Brüssel 2006, S. 287-314.
- Gros, Jürgen: Politikgestaltung im Machtdreieck Partei, Fraktion, Regierung. Zum Verhältnis von CDU-Parteiführungsgremien, Unionsfraktion und Bundesregierung 1982-1989 an den Beispielen der Finanz-, Deutschland- und Umweltpolitik, Berlin 1998.
- Grüner, Stefan: Geplantes »Wirtschaftswunder«? Industrie- und Strukturpolitik in Bayern 1945 bis 1973, München 2009.
- Grüner, Stefan: »Südwestlicher Eckpfeiler Bayerns«? – Ökonomischer Wandel, Raumbilder und regionale Strukturpolitik in Bayerisch-Schwaben (1945-1975), in: Peter Fassl (Hg.), Beiträge zur Nachkriegsgeschichte von Bayerisch-Schwaben. Tagungsband zu den wissenschaftlichen Tagungen von 2006, 2007 und 2008, Augsburg 2011, S. 171-201.
- Grüner, Stefan: Ensuring Economic Growth and Socioeconomic Stabilization: Industrial Policy in West Germany, 1950-1975, in: Grabas/Nützenadel (Hg.), Industrial Policy, S. 86-112.
- Grüner, Stefan: Strukturpolitik als Industriepolitik. Konzeption und Praxis in Westdeutschland, in: Grüner/Mecking (Hg.), Wirtschaftsräume, S. 39-58.
- Grüner, Stefan/Mecking, Sabine (Hg.): Wirtschaftsräume und Lebenschancen. Wahrnehmung und Steuerung von sozialökonomischem Wandel in Deutschland 1945-2000, München 2017.
- Gutowski, Armin/Thiel, Eberhard/Weilepp, Manfred: Analyse der Subventions-

QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS

- politik: das Beispiel der Schiffbau-, Luft- und Raumfahrtindustrie. Ergänzungsband 4 zum HWWA-Strukturbericht 1983, Hamburg 1984.
- Guttmann, Viktor: Industriepolitik. (I) Theorie, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 5, Stuttgart 1956, S. 272-276.
- Hamm, Walter: Schwächen einer unkoordinierten Branchenpolitik. Dargestellt am Beispiel des Verkehrspolitischen Programms der Bundesregierung, in: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 19 (1968), S. 63-97.
- Hamm, Walter: Strukturpolitik, sektorale, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 7, Stuttgart 1977, S. 479-491.
- Handschrühmacher, Thomas: Eine »neoliberal« Verheißung. Das politische Projekt der »Entstaatlichung« in der Bundesrepublik der 1970er und 1980er Jahre, in: Bösch/Hertfelder/Metzler (Hg.), Grenzen, S. 149-176.
- Handschrühmacher, Thomas: »Was soll und kann der Staat noch leisten?« Eine politische Geschichte der Privatisierung in der Bundesrepublik 1949-1989, Göttingen 2018.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich: Bemerkungen zum Subventionsbericht, in: Finanzarchiv, Neue Folge 30 (1971), S. 103-117.
- Hardach, Gerd: Krise und Reform der Sozialen Marktwirtschaft. Grundzüge der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik der 1950er und 1960er Jahre, in: Schildt/Siegfried/Lammers (Hg.), Zeiten, S. 197-217.
- Härtel, Hans-Hagen, u. a.: Neue Industriepolitik oder Stärkung der Märkte? Strukturpolitische Konzeptionen im internationalen Vergleich, Hamburg 1986.
- Hartwich, Hans-Hermann: 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.
- Hauff, Volker/Scharpf, Fritz: Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik, Frankfurt a. M. 1975.
- Hayek, Friedrich August von: Strukturpolitik und Wettbewerbswirtschaft, in: ders., Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Gesammelte Aufsätze zur Wirtschaftspolitik. Herausgegeben von Viktor Vanberg, Tübingen 2001, S. 14-29 (zuerst in: Die Aussprache 9 [1959], S. 215-220).
- Hayward, Keith: Government and British Civil Aerospace. A Case Study in Post-war Technology Policy, Manchester 1983.
- Hayward, Keith: International Collaboration in Civil Aerospace, London 1986.
- Helmstädtter, Ernst: Möglichkeiten und Grenzen der Strukturberichterstattung, in: Dieter Duwendag/Horst Siebert (Hg.), Politik und Markt. Wirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre, Stuttgart 1980, S. 423-432.
- Hepperle, Guntram: Zukunftsorientierte Industriepolitik. Möglichkeiten und Grenzen, Frankfurt a. M. 2004.
- Herbert, Ulrich: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, München 2014.
- Hesse, Jan-Otmar: Wirtschaft als Wissenschaft. Die Volkswirtschaftslehre in der frühen Bundesrepublik, Frankfurt a. M. 2010.

LITERATUR

- Hesse, Jan-Otmar: Ökonomischer Strukturwandel. Zur Wiederbelebung einer wirtschaftshistorischen Leitsemantik, in: Geschichte und Gesellschaft 39 (2013), S. 86-115.
- Hesse, Jan-Otmar: Wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik. Das Bundeswirtschaftsministerium und die Volkswirtschaftslehre, in: Abelshauser (Hg.), Bundeswirtschaftsministerium, S. 390-481.
- Hickel, Rudolf: Wirtschaften ohne Naturzerstörung. Strategien einer ökologisch-ökonomischen Strukturpolitik, in: APuZ B 29/1987, S. 43-54.
- Hilger, Susanne: The European Enterprise as a »Fortress« – The Rise and Fall of Unidata Between Common European Market and International Competition in the Early 1970s, in: Harm Schröter (Hg.), The European Enterprise. Historical Investigation into a Future Species, Berlin 2008, S. 141-154.
- Hobsbawm, Eric: Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, München 1995.
- Hohensee, Jens: Der erste Ölpreisschock 1973/74. Die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der arabischen Erdölpolitik auf die Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa, Stuttgart 1996.
- Huffschmid, Jörg: Die Politik des Kapitals. Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, Frankfurt a. M. 1969.
- Huffschmid, Jörg: Alternativen und Perspektiven im Kampf gegen die Krise, in: ders./Herbert Schui (Hg.), Gesellschaft im Konkurs? Handbuch zur Wirtschaftskrise 1973-76 in der BRD, Köln 1976, S. 473-538.
- Hummel, Marlies: Subventionen: Motor für Wachstum und Beschäftigung?, in: Karl Heinrich Oppenländer (Hg.), Wiedervereinigung nach sechs Jahren. Erfolge, Defizite, Zukunftsperspektiven im Transformationsprozess, Berlin 1997, S. 201-230.
- Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland: Strukturwandel in der Metallindustrie. Analytische und konzeptionelle Ansätze der IG Metall zur Strukturpolitik 1975 bis 1977, Frankfurt a. M. 1977.
- Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland (Hg.): Strukturpolitische Alternativen zur gesellschaftlichen Arbeitslosigkeit. Programmatischer Rahmen und praktische Ansätze, Frankfurt a. M. 1988.
- Institut für Weltwirtschaft: Zehn Jahre Strukturerichterstattung des Instituts für Weltwirtschaft – eine Bilanz, Kiel 1988.
- Janisch, Heinz: 30 Jahre Siemens-Datenverarbeitung. Geschichte des Bereichs Datenverarbeitung 1954-1984, München 1988.
- Jákli, Zoltán: Vom Marshallplan zum Kohlepennig. Grundrisse der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1948-1982, Opladen 1990.
- Jeserich, Kurt G. A./Pohl, Hans/Unruh, Georg-Christoph von (Hg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte. Bd. 5: Die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1987.
- Jochimsen, Reimut: Aktive Strukturpolitik – Ansatzpunkt zur Modernisierung unserer Volkswirtschaft, in: APuZ B 40 (1974), S. 3-17.
- Jopp, Tobias A./Spoerer, Mark: How Political Were Airbus and Boeing Sales in the 1970s and 1980s?, RESH Discussion Papers 5 (2020).

QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS

- Kantzenbach, Erhard: Einzel-, Struktur- und Niveausteuierung der Wirtschaft in einer freiheitlieben Gesellschaftsordnung. Zur Systematik der Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik II (1966), S. 67-75.
- Karl, Helmut: Entwicklung und Ergebnisse regionaler Wirtschaftspolitik in Deutschland, in: ders./Gerhard Untiedt (Hg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Lieferung 61 (2008), S. 18-35.
- Karlsch, Rainer/Stokes, Raymond G.: Faktor Öl. Die Mineralölwirtschaft in Deutschland 1859-1974, München 2003.
- Kirchner, Ulrich: Geschichte des bundesdeutschen Verkehrsflugzeugbaus. Der lange Weg zum Airbus, Frankfurt a. M. 1998.
- Kleinöder, Nina/Müller, Stefan/Uhl, Karsten (Hg.), »Humanisierung der Arbeit«. Aufbrüche und Konflikte in der rationalisierten Arbeitswelt des 20. Jahrhunderts, Bielefeld 2019.
- Klenke, Dietmar: »Freier Stau für freie Bürger!«. Die Geschichte der bundesdeutschen Verkehrspolitik, Darmstadt 1995.
- Kluge, Ulrich: Vierzig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 2 Bde., Hamburg 1989.
- Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission, Göttingen 1977.
- Kopper, Christopher: Die Bahn im Wirtschaftswunder. Deutsche Bundesbahn und Verkehrspolitik in der Nachkriegsgesellschaft, Frankfurt a. M. 2007.
- Köster, Roman: Nationalökonomie und ordnungspolitische Diskussion in der Weimarer Republik, in: Plumpe/Scholtyseck (Hg.), Staat, S. 43-60.
- Kranakis, Eda: Politics, Business, and European Information Technology Policy: From the Treaty of Rome to Unidata, 1958-1975, in: Richard Coopey (Hg.), Information Technology Policy: An International History, Oxford 2004, S. 209-246.
- Krischer, Gerhard: Die Subventionen der deutschen Bundesländer von 1961 bis 1966, Köln 1966.
- Kunze, Jürgen: Die Ära Schiller. Leitvorstellungen der Berliner Wirtschaftspolitik zwischen 1961 und 1965, Berlin 1988.
- Laaser, Claus-Friedrich/Rosenschon, Astrid: Kieler Subventionsbericht 2020: Subventionen auf dem Vormarsch, Kiel 2020.
- Lambsdorff, Otto Graf: Die Bewältigung des Strukturwandels in der Marktwirtschaft, in: APuZ B 47/48 (1978), S. 3-13.
- Lambsdorff, Otto Graf: Frische Luft für Bonn. Eine liberale Politik mit mehr Markt als Staat, Stuttgart 1987.
- Lauschke, Karl: Wandel und neue Krisen: Die alten Industrien in den 1970er und 1980er Jahren, in: Goch (Hg.), Strukturwandel, S. 136-162.
- Leaman, Jeremy: The Political Economy of Germany Under Chancellors Kohl and Schröder: Decline of the German Model?, New York 2009.
- Lechtenböhmer, Stefan, u. a.: Braunkohle – ein subventionsfreier Energieträger? Kurzstudie im Auftrag des Umweltbundesamtes, Wuppertal 2004.

LITERATUR

- Leendertz, Ariane: *Ordnung schaffen. Deutsche Raumplanung im 20. Jahrhundert*, Göttingen 2008.
- Lehmann, Karin: Direkte und indirekte Subventionen als Mittel staatlicher Wirtschaftsregulierung in der Zeit der relativen Stabilisierung des Kapitalismus in Deutschland, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 1982, H. 1, S. 31-50.
- Leimbach, Timo: *Die Softwarebranche in Deutschland. Entwicklung eines Innovationssystems zwischen Forschung, Markt, Anwendung und Politik 1950 bis heute*, Stuttgart 2011.
- Lindlar, Ludger: Das mißverstandene Wirtschaftswunder. Westdeutschland und die westeuropäische Nachkriegsprosperität, Tübingen 1997.
- Lindner, Stephan H.: Den Faden verloren. Die westdeutsche und die französische Textilindustrie auf dem Rückzug (1930/45-1990), München 2001.
- Löbbecke, Klaus: 10 Jahre Strukturerberichterstattung – Eine Zwischenbilanz, in: *RWI-Mitteilungen* 37/38 (1986/87), S. 455-473.
- Löffler, Bernhard: Personelle und institutionelle Strukturen des Bundeswirtschaftsministeriums 1945/49 bis 1990, in: Abelshauser (Hg.), *Bundeswirtschaftsministerium*, S. 95-192.
- Lotz, Wolfgang: *Die deutsche Post von der Postreform I bis zum Börsengang 1989-2000*, Frankfurt a. M. 2007.
- Lütjen, Torben: Karl Schiller (1911-1994). »Superminister« Willy Brandts, Bonn 2007.
- Lynch, Frances/Johnman, Lewis: Technological Non-Co-operation: Britain and Airbus, 1965-1969, in: *Journal of European Integration History* 12 (2006), S. 125-140.
- Machlup, Fritz: Structure and Structural Change: Weaselwords and Jargon, in: *Zeitschrift für Nationalökonomie* 18 (1958), S. 280-298.
- Matthöfer, Hans: Bilanz der Forschungs- und Technologiepolitik, in: *Die Neue Gesellschaft* 23 (1976), S. 624-626.
- Mehrländer, Horst: Die Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur«, in: IKO Innere Kolonisation, Land und Gemeinde 24 (1975), S. 106-110.
- Meinholt, Helmut: Strukturwandlerungen als Problem der Wirtschaftspolitik, in: Fritz Neumark (Hg.), *Strukturwandlerungen einer wachsenden Wirtschaft. Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Luzern 1962*, Berlin 1964, S. 1066-1089.
- Meißner, Werner/Wieczorek, Norbert/Zinn, Karl Georg: Investitionslenkung – Kritik der Kritik, in: *Die Neue Gesellschaft* 21 (1974), S. 1022-1024.
- Meißner, Werner/Fassing, Werner: *Wirtschaftsstruktur und Strukturpolitik*, München 1989.
- Meteling, Wencke: Nationale Standortsemantiken seit den 1970er-Jahren, in: Ariane Leendertz/Wencke Meteling (Hg.), *Die neue Wirklichkeit. Semantische Neuvermessungen und Politik seit den 1970er-Jahren*, Frankfurt a. M. 2016, S. 207-241.
- Metzler, Gabriele: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005.

QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS

- Meyer, Bettina/Küchler, Swantje/Hölzinger, Oliver: Staatliche Förderungen der Stein- und Braunkohle im Zeitraum 1950-2008. FÖS-Studie im Auftrag von Greenpeace, Berlin 2010.
- Meyer, Bettina/Schmidt, Sebastian/Eidems, Volker: Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950-2008. FÖS-Studie im Auftrag von Greenpeace, Berlin 2009.
- Middendorf, Stefanie: Ökonomisierung des Regierens? Überlegungen zum Wandel »moderner« Staatsfinanzierung in Deutschland und Frankreich (1920-1980), in: AfS 57 (2017), S. 281-311.
- Mittelstandsvereinigung der CDU/CSU (Hg.): Markt ist besser. Subventionsabbau ist gefordert, Bonn 1988.
- Monopolkommission: Zur Neuordnung der Stahlindustrie. Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 24 b Abs. 5 Satz 4 GWB, Baden-Baden 1983.
- Monopolkommission: Zusammenschlußvorhaben der Daimler-Benz AG mit der Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbH. Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 24b Abs. 5 Satz 7 GWB, Baden-Baden 1989.
- Müller, Armin: Kienzle. Ein deutsches Industrieunternehmen im 20. Jahrhundert, Stuttgart 2011.
- Müller, Heinz J.: Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik. Kritische Bestandsaufnahme, Göttingen 1973.
- Müller, Jürgen: Möglichkeiten der Privatisierung im Bereich der Deutschen Bundesbahn, in: Rupert Windisch (Hg.), Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation, Tübingen 1987, S. 307-369.
- Nawrat, Sebastian: Agenda 2010 – ein Überraschungscoup? Kontinuität und Wandel in den wirtschafts- und sozialpolitischen Programmdebatten der SPD seit 1982, Bonn 2012.
- Neumann, Karl: Strukturwandel und Strukturpolitik. Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wandel sowie Möglichkeiten und Grenzen der Strukturpolitik, Frankfurt a. M. 1976.
- Noé, Claus: Chancen und Bedingungen einer Strukturpolitik aus einem Guß, in: Die Neue Gesellschaft 17 (1970), S. 729-736.
- Noé, Claus: Selektive Angebotssteuerung in der Marktwirtschaft, in: Die Neue Gesellschaft 21 (1974), S. 541-546.
- Nonn, Christoph: Die Ruhrbergbaukrise. Entindustrialisierung und Politik 1958-1969, Göttingen 2000.
- Nonn, Christoph: Gegen den Ballungsraum: Anfänge der Strukturpolitik 1946-1966, in: Goch (Hg.), Strukturwandel, S. 81-104.
- Nuppnau, Heino: Wirkungen der Zonenrandförderung. Analyse der regionalen Einkommenseffekte, Hamburg 1974.
- Nützenadel, Alexander: Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949-1974, Göttingen 2005.
- O.V., 10 Jahre Strukturerberichterstattung des DIW, in: DIW-Wochenbericht 55 (1988), Nr. 3, S. 31-39.
- O.V., Subventionspolitik: Umschichtungen nur ansatzweise gelungen, in: DIW-Wochenbericht 64 (1997), Nr. 50, S. 953-963.

LITERATUR

- Oberender, Peter/Rüter, Georg: Stahlindustrie, in: Peter Oberender (Hg.), *Marktökonomie. Marktstruktur und Wettbewerb in ausgewählten Branchen der Bundesrepublik Deutschland*, München 1989, S. 29-77.
- Oertzen, Peter von/Ehmke, Horst/Ehrenberg, Herbert (Hg.), Thema: *Wirtschaftspolitik. Materialien zum Orientierungsrahmen 1985*, Bonn-Bad Godesberg 1974.
- Oertzen, Peter von/Ehmke, Horst/Ehrenberg, Herbert (Hg.), *Orientierungsrahmen '85. Text und Diskussion*. Bearbeitet von Heiner Lindner, Bonn-Bad Godesberg 1976.
- Offer, Michael: *Das Zonenrandgebiet nach der deutschen Einigung. Wirtschaftliche Entwicklung und regionalpolitische Implikationen*, Mainz 1991.
- Oppenländer, Karl Heinrich: Zur Begründung sektoraler Strukturpolitik, in: Erfolg und Mißerfolg sektoraler Strukturpolitik. Bericht über den wissenschaftlichen Teil der 47. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Berlin 1985, S. 9-14.
- Ortlieb, Heinz-Dietrich/Dörge, Friedrich-Wilhelm (Hg.): *Wirtschaftsordnung und Strukturpolitik. Modellanalysen*, Bd. II, Opladen 1968.
- Pahlow, Louis/Rassow, Verena: *Marktprognosen im Interesse der Strukturpolitik. Fusionskontrollverfahren vor dem Bundeskartellamt in den 1970er und 1980er Jahren*, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 59 (2018), S. 343-376.
- Patel, Kiran Klaus: *Europäisierung wider Willen. Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955-1973*, München 2009.
- Peters, Hans-Rudolf: *Grundlagen der Mesoökonomie und Strukturpolitik*, Stuttgart 1981.
- Petzina, Dietmar: *Staatliche Ausgaben und deren Umverteilungswirkung – das Beispiel der Industrie- und Agrarsubventionen in der Weimarer Republik [1980]*, in: ders., *Die Verantwortung des Staates für die Wirtschaft. Ausgewählte Aufsätze*. Herausgegeben von Werner Abelshauser, Lutz Budraß, Anselm Faust und Werner Plumpe, Essen 2000, S. 10-45.
- Pierenkemper, Toni: *Neugründung und Weiterentwicklung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) 1945-2018*, in: ders./Rainer Fremdling, *Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in Deutschland. 75 Jahre RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e. V. 1943-2018*, Berlin 2018, S. 161-429.
- Piper, Nikolaus: *Der Wirtschaftsdoktor – Herbert Giersch als Ökonom*, in: Herbert Giersch, *Die offene Gesellschaft und ihre Wirtschaft. Aufsätze und Kommentare aus fünf Jahrzehnten*, Hamburg 2006, S. 9-25.
- Plumpe, Werner: Krisen in der Stahlindustrie der Bundesrepublik Deutschland, in: Friedrich-Wilhelm Henning (Hg.), *Krisen und Krisenbewältigung vom 19.Jahrhundert bis heute*, Frankfurt a. M. 1998, S. 70-91.
- Plumpe, Werner: »Ölkrisen« und wirtschaftlicher Strukturwandel. Die bundesdeutsche Wirtschaft im Zeichen von Normalisierung und Globalisierung während der 1970er Jahre, in: Alexander Gallus/Axel Schildt/Detlef Siegfried (Hg.), *Deutsche Zeitgeschichte – transnational*, Göttingen 2015, S. 101-123.
- Plumpe, Werner/Scholtyseck, Joachim (Hg.): *Der Staat und die Ordnung der Wirtschaft. Vom Kaiserreich bis zur Berliner Republik*, Stuttgart 2012.

QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS

- Plumpe, Werner/Steiner, André (Hg.): *Der Mythos von der postindustriellen Welt. Wirtschaftlicher Strukturwandel in Deutschland 1960-1990*, Göttingen 2016.
- Pollock, Friedrich: *Stadien des Kapitalismus*. Herausgegeben von Helmut Du biel, München 1975.
- Projektgruppe Grüner Morgentau (Hg.): *Perspektiven ökologischer Wirtschaftspolitik. Ansätze zur Kultivierung von ökonomischem Neuland*, Frankfurt a. M. 1986.
- Raabe, Thomas: *Hochfliegende Ambitionen. Die Bundesregierungen und das Airbus-Projekt (1969-1981)*, Frankfurt a. M. 2019.
- Radkau, Joachim: *Aufstieg und Krise der deutschen Atomwirtschaft 1945-1975. Verdrängte Alternativen in der Kerntechnik und der Ursprung der nuklearen Kontroverse*, Reinbek 1983.
- Raphael, Lutz: *Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 22 (1996), S. 165-193.
- Raphael, Lutz: *Jenseits von Kohle und Stahl. Eine Gesellschaftsgeschichte Westeuropas nach dem Boom*, Berlin 2019.
- Rasmussen, Thomas: *Sektorale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische Vorgaben, Maßnahmen und Ergebnisse*, Göttingen 1983.
- Reinke, Niklas: *Geschichte der deutschen Raumfahrtpolitik. Konzepte, Einflußfaktoren und Interdependenzen 1923-2002*, München 2004.
- Renzsch, Wolfgang: *Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990)*, Bonn 1991.
- Ritschl, Albrecht: *Deutschlands Krise und Konjunktur 1924-1934. Binnenkonjunktur, Auslandsverschuldung und Reparationsproblem zwischen Dawes-Plan und Transfersperre*, Berlin 2002.
- Ritschl, Albrecht: *Soziale Marktwirtschaft in der Praxis*, in: Abelshauser (Hg.), *Bundeswirtschaftsministerium*, S. 265-389.
- Ritter, Gert/Hajdu, Joseph: *Die innerdeutsche Grenze. Analyse ihrer räumlichen Auswirkungen und der raumwirksamen Staatstätigkeit in den Grenzgebieten*, Köln 1982.
- Röhl, Klaus-Heiner/Speicher, Peggy von: *Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall. Ist die Investitionsförderung Triebfeder von Industriewachstum und regionaler Entwicklung?*, Köln 2009.
- Rosenthal, Frank: *Die nationale Luft- und Raumfahrtindustrie. Aspekte staatlichen Engagements in Hochtechnologie-Branchen*, Frankfurt a. M. 1993.
- Rosenthal, Frank: *Die Luft- und Raumfahrtindustrie zwischen Wettbewerb und Industriepolitik. Ein Handbuch zur deutschen (1908-1995) und westeuropäischen (1945-1995) Luft- und Raumfahrtindustrie*, Frankfurt a. M. 1996.
- Ruck, Michael: *Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie – Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre*, in: Schildt/Siegfried/Lammers (Hg.), *Zeiten*, S. 362-401.

LITERATUR

- Ruck, Michael: »Zwischen Steuerungsbedarf und ordnungspolitischem Sündenfall«. Sektorale »Strukturpolitik« im bundesdeutschen Planungsdiskurs, in: Grüner/Mecking (Hg.), Wirtschaftsräume, S. 23-38.
- Rudloff, Wilfried: Einleitung: Politikberatung als Gegenstand historischer Be trachtung. Forschungsstand, neue Befunde, übergreifende Fragestellungen, in: Fisch/Rudloff (Hg.), Experten, S. 14-57.
- Rudloff, Wilfried: Verwissenschaftlichung der Politik? Wissenschaftliche Politik beratung in den sechziger Jahren, in: Peter Collin/Thomas Horstmann (Hg.), Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis, Baden-Baden 2004, S. 216-257.
- Sarrazin, Thilo (Hg.): Investitionslenkung. »Spielwiese« oder »vorausschauende Industriepolitik«?, Bonn 1976.
- Sattler, Friederike: Herrhausen. Banker, Querdenker, Global Player, München 2019.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten, div. Jahrgänge; die seit 1975/76 als Bundestagsdrucksachen und die für frühere Jahrgänge als Nachdrucke der Verlagsausgabe vorliegenden Gutachten sind nach der Online-Zusammenstellung des Sachverständigenrats zitiert (<https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/publikationen/jahresgutachten.html>).
- Schanetzky, Tim: Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966-1982, Berlin 2007.
- Schanetzky, Tim: Aporien der Verwissenschaftlichung: Sachverständigenrat und wirtschaftlicher Strukturwandel in der Bundesrepublik 1974-1988, in: AfS 50 (2010), S. 153-167.
- Schanetzky, Tim: Regierungsunternehmer. Henry J. Kaiser, Friedrich Flick und die Staatskonjunkturen in den USA und Deutschland, Göttingen 2015.
- Schanetzky, Tim: Garantierter Kapitalismus? Beiträge der Subventionspolitik zur »kranken Wirtschaft« von Weimar, in: Jan-Otmar Hesse/Christian Kleinschmidt/Roman Köster/Tim Schanetzky (Hg.), Moderner Kapitalismus. Wirtschafts- und unternehmenshistorische Beiträge, Tübingen 2019, S. 381-396.
- Scherner, Jonas: Die Logik der Industriepolitik im Dritten Reich. Die Investitionen in die Autarkie- und Rüstungsindustrie und ihre staatliche Förderung, Stuttgart 2008.
- Scherpenberg, Jens van: Öffentliche Finanzwirtschaft in Westdeutschland 1944-1948. Steuer- und Haushaltswesen in der Schlussphase des Krieges und den unmittelbaren Nachkriegsjahren dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in der britischen Zone, Frankfurt a. M. 1984.
- Schildt, Axel/Siegfried, Detlef/Lammers, Karl Christian (Hg.), Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg 2000.
- Schiller, Karl: Die Berliner Wirtschaftspolitik als Probefall der marktwirtschaftlichen Ordnung unter besonderen politischen Belastungen (1963), in: ders., Berliner Wirtschaft und deutsche Politik. Reden und Aufsätze 1961-1964, Stuttgart 1964, S. 133-169.

QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS

- Schiller, Karl: Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12, Stuttgart 1965, S. 201-231.
- Schlecht, Otto: Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, Köln 1968.
- Schmidt, Klaus-Dieter: Industriepolitik – eine Strategie zur Überwindung der Strukturkrise?, in: Erfolg und Mißerfolg sektoraler Strukturpolitik. Bericht über den wissenschaftlichen Teil der 47. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Berlin 1985, S. 63-75.
- Schnaus, Julia: Das leise Sterben einer Branche – Der Niedergang der westdeutschen Bekleidungsindustrie in den 1960er/70er Jahren, in: ZUG 62 (2017), S. 9-33.
- Schneider, Andrea H.: Die Kunst des Kompromisses. Helmut Schmidt und die Große Koalition 1966-1969, Paderborn 1999.
- Scholtyseck, Joachim: Ludwig Erhards Soziale Marktwirtschaft als radikale Ordnungsinnovation und die Realität des bundesrepublikanischen »Wirtschaftswunders«, in: Plumpe/Scholtyseck (Hg.), Staat, S. 101-117.
- Scholz, Robert: Karl Schiller und die West-Berliner Wirtschaftspolitik 1961-1965, in: Otto Büsch (Hg.), Beiträge zur Geschichte der Berliner Demokratie 1919-1933/1945-1985, Berlin 1988, S. 231-271.
- Schulz, Günther: Wiederaufbau in Westdeutschland. Die Wohnungsbaupolitik in den Westzonen und der Bundesrepublik von 1945 bis 1957, Düsseldorf 1994.
- Schulz, Günther: Die Deutsche Bundesbahn 1949-1989, in: Lothar Gall/Manfred Pohl (Hg.), Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 1999, S. 317-376.
- Schulz, Günther: Die Sparkassen vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zur Wiedervereinigung, in: Hans Pohl/Bernd Rudolph/Günter Schulz, Wirtschafts- und Sozialgeschichte der deutschen Sparkassen im 20. Jahrhundert, Stuttgart 2005, S. 249-428.
- Seefried, Elke: Zukünfte. Aufstieg und Krise der Zukunftsforschung 1945-1980, Berlin 2015.
- Seefried, Elke/Hoffmann, Dierk: Einleitung, in: dies. (Hg.), Plan und Planung. Deutsch-deutsche Vorgriffe auf die Zukunft, Berlin 2018, S. 7-34.
- Seibring, Anne: Die Humanisierung des Arbeitslebens in den 1970er-Jahren: Forschungsstand und Forschungsperspektiven, in: Knud Andresen/Ursula Bitzegeio/Jürgen Mittag (Hg.), »Nach dem Strukturbruch? Kontinuität und Wandel von Arbeitsbeziehungen und Arbeitswelt(en) seit den 1970er-Jahren, Bonn 2011, S. 107-126.
- Seifert, Benjamin: Träume vom modernen Deutschland. Horst Ehmke, Reimut Jochimsen und die Planung des Politischen in der ersten Regierung Willy Brandts, Stuttgart 2010.
- Siegenthaler, Hansjörg: Das Ende des Keynesianismus als Gegenstand Keynesianischer Interpretation, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2002, H. 1, S. 237-248.
- Soell, Hartmut: Helmut Schmidt. 1969 bis heute. Macht und Verantwortung, München 2008.

LITERATUR

- Sommerlatte, Tom/Walsh, Ian: Die Entwicklung der Datenverarbeitung in der Bundesrepublik Deutschland – Programmbeurteilung der DV-Förderung des BMFT 1967 bis 1979 (= Bundesministerium für Forschung und Technologie, Forschungsbericht Datenverarbeitung 82-004), Freiburg i.Br. 1982.
- Spoerer, Mark: »Fortress Europe« in Long-term Perspective. Agricultural Protection in the European Community, 1957-2003, in: *Journal of European Integration History* 16 (2010), S. 143-162.
- Starbatty, Joachim: Regionale Strukturpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Diss. Köln 1967.
- Starbatty, Joachim: Die Beziehungen zwischen Struktur-, Wachstums- und Konjunkturpolitik, Köln 1969.
- Steiner, André: Abschied von der Industrie? Wirtschaftlicher Strukturwandel in West- und Ostdeutschland seit den 1960er Jahren, in: Plumpe/Steiner (Hg.), *Mythos*, S. 15-54.
- Steiner, André: Bergbau in der DDR – Strukturen und Prozesse, in: Dieter Ziegler (Hg.), *Rohstoffgewinnung im Strukturwandel. Der deutsche Bergbau im 20. Jahrhundert*, Münster 2013, S. 303-354.
- Stucke, Andreas: Institutionalisierung der Forschungspolitik. Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums, Frankfurt a. M. 1993.
- Süß, Winfried: »Wer aber denkt für das Ganze?«. Aufstieg und Fall der ressortübergreifenden Planung im Bundeskanzleramt, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hg.), *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*, Paderborn 2003, S. 349-377.
- Toepel, Kathleen: Zusammenwirken von nationaler und europäischer Regionalpolitik in den neuen Bundesländern. Eine kritische Bilanz, Frankfurt a. M. 1997.
- Toepel, Kathleen: Evaluation in der Regionalpolitik, in: *Vierteljahrsschriften zur Wirtschaftsforschung* 69 (2000), S. 395-405.
- Tholl, Gerhard: Strukturpolitik und Wirtschaftsordnung, Köln 1972.
- Tiegel, Dieter: Wirtschaftspolitik durch Investitionslenkung. Neuere Modelle in der Diskussion, München 1980.
- Trischler, Helmuth: Planungseuphorie und Forschungssteuerung in den 1960er Jahren in der Luft- und Raumfahrtforschung, in: Margit Szöllösi-Janze/Helmuth Trischler (Hg.), *Großforschung in Deutschland*, Frankfurt a. M. 1990, S. 117-139.
- Trischler, Helmuth: Auf der Suche nach institutioneller Stabilität: Luft- und Raumfahrtforschung in der Bundesrepublik Deutschland, in: ders./Kai-Uwe Schrogel (Hg.), *Ein Jahrhundert im Flug. Luft- und Raumfahrtforschung in Deutschland 1907-2007*, Frankfurt a. M. 2007, S. 194-210.
- Trischler, Helmuth: Das bundesdeutsche Innovationssystem in den »langen 70er Jahren«: Antworten auf die »amerikanische Herausforderung«, in: Abele/Barkleit/Hänseroth (Hg.), *Innovationskulturen*, S. 47-70.
- Uebbing, Helmut: Stahl schreibt Geschichte. 125 Jahre Wirtschaftsvereinigung Stahl, Düsseldorf 1999.

QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS

- Ullmann, Hans-Peter: Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen in Deutschland, München 2005.
- Ullmann, Hans-Peter: Die Expansionskoalition. Akteure und Aktionen in der bundesdeutschen Finanz- und Schuldenpolitik der 1970er Jahre, in: Geschichte und Gesellschaft 41 (2015), S. 394-417.
- Ullmann, Hans-Peter: Das Abgleiten in den Schuldenstaat. Öffentliche Finanzen in der Bundesrepublik von den sechziger bis zu den achtziger Jahren, Göttingen 2017.
- Van Laer, Arthe: Vers une politique industrielle commune. Les actions de la Commission européenne dans les secteurs de l'informatique et des télécommunications (1965-1984), Diss. Louvain 2010.
- Van Laer, Arthe: Forschung: für eine neue gemeinsame Politik, in: Bussière u. a., Europäische Kommission, S. 287-301.
- Voigt, Sebastian: Ausweg aus der Krise? Die wachsende Bedeutung der Strukturpolitik in der Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes, in: Grüner/ Mecking (Hg.), Wirtschaftsräume, S. 285-303.
- Warlouzet, Laurent: The Rise of European Competition Policy, 1950-1991: A Cross-Disciplinary Survey of a Contested Policy Sphere, Florenz 2010.
- Warlouzet, Laurent: Towards a European Industrial Policy? The European Economic Community (EEC) Debates, 1957-1975, in: Grabas/Nützenadel (Hg.), Industrial Policy, S. 213-235.
- Warlouzet, Laurent: When Germany Accepted a European Industrial Policy: Managing the Decline of Steel from 1977 to 1984, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 58 (2017), S. 137-162.
- Warlouzet, Laurent: Governing Europe in a Globalizing World. Neoliberalism and its Alternatives following the 1973 Oil Crisis, London 2018.
- Warlouzet, Laurent/Witschke, Tobias: The Difficult Path to an Economic Rule of Law: European Competition Policy, 1950-91, in: Contemporary European History 21 (2012), S. 437-455.
- Wehrheim, Lino: Im Olymp der Ökonomen. Zur öffentlichen Resonanz wirtschaftspolitischer Experten von 1965 bis 2015, Tübingen 2021.
- Weingart, Peter: Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft, Weilerswist 2001.
- Weingart, Peter/Taubert, Niels C. (Hg.): Das Wissenschaftsministerium. Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland, Weilerswist 2006.
- Weinzen, Hans Willi: Berlin – Hauptstadtfinanzen und Hauptstadtfinanzierungsvertrag, in: Wolfgang Ribbe (Hg.), Hauptstadtfinanzierung in Deutschland. Von der Reichsgründung bis zur Gegenwart, Berlin 2004, S. 183-215.
- Wellenstein, Andreas: Privatisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Hintergründe, Genese und Ergebnisse am Beispiel des Bundes und vier ausgewählter Bundesländer, Frankfurt a. M. 1992.
- Welsch, Johann: Innovationspolitik. Eine problemorientierte Einführung, Wiesbaden 2005.
- Werding, Martin: Gab es eine neoliberalen Wende? Wirtschaft und Wirtschafts-

LITERATUR

- politik in der Bundesrepublik ab Mitte der 1970er Jahre, in: VfZ 56 (2008), S. 303-321.
- Wieland, Thomas: Neue Technik auf alten Pfaden? Forschungs- und Technologiepolitik in der Bonner Republik. Eine Studie zur Pfadabhängigkeit des technischen Fortschritts, Bielefeld 2009.
- Wirsching, Andreas: Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982-1990, München 2006.
- Wirsching, Andreas: »Neoliberalismus« als wirtschaftspolitisches Ordnungsmodell? Die Bundesrepublik Deutschland in den 1980er Jahren, in: Plumpe/Scholtyseck (Hg.), Staat, S. 139-150.
- Zachau-Mengers, Gertrud: Subventionen als Mittel moderner Wirtschaftspolitik, Berlin 1930.
- Zavlaris, Démètre: Die Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland seit 1951. Eine Untersuchung ihres Umfangs, ihrer Struktur und ihrer Stellung in der Finanz- und Volkswirtschaft, Berlin 1970.
- Zimmermann, Horst/Postlep, Rolf-Dieter: Regionale Strukturpolitik, in: Jeschrich/Pohl/von Unruh (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, S. 861-874.
- Zohlnhöfer, Reimut: Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982-1998, Opladen 2001.
- Zschaler, Frank: Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik in Berlin 1945-1961. Eine vergleichende Untersuchung von Ost- und West-Berlin (mit Datenanhang 1945-1989), New York 1995.
- Zündorf, Irmgard: Der Preis der Marktwirtschaft. Staatliche Preispolitik und Lebensstandard in Westdeutschland 1948 bis 1963, Stuttgart 2006.

Abkürzungen

ACDP	Archiv für Christlich-Demokratische Politik
AdL	Archiv des Liberalismus
AdsD	Archiv der sozialen Demokratie
AfS	Archiv für Sozialgeschichte
AGG	Archiv Grünes Gedächtnis
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
BAK	Bundesarchiv Koblenz
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BDLI	Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BK	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
DASA	Deutsche Aerospace AG
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DM	Deutsche Mark
ECU	European Currency Unit
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ERP	European Recovery Program
ESPRIT	European Strategic Program on Research in Information Technology
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FuE	Forschung und Entwicklung
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GIE	Groupement d'intérêt économique
HAEK	Historische Archive der Europäischen Kommission
HWWA	Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv
IfW	Institut für Weltwirtschaft
IMNOS	Interministerieller Ausschuss für Notstandsgesetze
IT	Informationstechnik
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LRI	Luft- und Raumfahrtindustrie
MBB	Messerschmitt-Bölkow-Blohm

MDT	Mittlere Datentechnik
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
VfZ	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte
VSWG	Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte
WTO	World Trade Organization
ZIP	Programm für Zukunftsinvestitionen
ZUG	Zeitschrift für Unternehmensgeschichte

Dank

Dieses Buch präsentiert einen Teil der Erträge zweier Forschungsprojekte, die ich mit großzügiger Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft am Leibniz-Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam durchführen konnte. Für die großen Freiräume bei der Arbeit und das Privileg, auch in Zukunft an diesem Haus mit seinen vielfältigen Zugängen zur Zeitgeschichte forschen zu können, danke ich André Steiner, der mich nicht nur als Projektleiter jahrelang unterstützt hat, Rüdiger Graf als ebenso hilfsbereitem wie geduldigem Leiter der Abteilung »Geschichte des Wirtschaftens« sowie den Direktoren Frank Bösch und Martin Sabrow.

Frank Bösch, Rüdiger Graf, André Steiner und Irmgard Zündorf nahmen die Mühe auf sich, verschiedene Versionen des ganzen Manuskripts zu lesen und zu kommentieren. Hilfreiche Hinweise steuerten unter anderem Astrid M. Eckert, Boris Gehlen, Christian Marx, Stefanie Midendorf, Christopher Neumaier, Martin Schmitt und Laurent Warlouzet bei. Ebenfalls zu danken habe ich den Organisator*innen der Kolloquien in Bonn, Göttingen, Berlin und Potsdam sowie der Tagungssektionen in Hamburg, Bonn, Frankfurt, Münster, Potsdam, Rotterdam und Paris, in denen ich Teilergebnisse zur Diskussion stellen durfte. Als studentische Hilfskräfte haben sich vor allem Marlene Heihsel, Vincent Kutz, Marlen Schulze, Otto Ermakov und Fritz Kusch um die Geschichte der Strukturpolitik verdient gemacht. Ebenso unverzichtbar war die Unterstützung der hilfsbereiten Mitarbeiter*innen der Archive, in denen ich das Material für diese Studie sammeln konnte, und der großartigen Bibliothek des ZZF. Katja Stopka vom ZZF, Caren Gäbel und vor allem Hajo Gevers vom Wallstein Verlag halfen schließlich, aus dem fertigen Manuskript ein Buch zu machen.

Irmgard Zündorf hat auch dieses Buch von den Anfängen bis zum Abschluss begleitet. Als kleines Dankeschön ist es ihr gewidmet – in dem Wissen, dass ich ihr viel mehr schulde, als sich in solch einer Geste ausdrücken lässt.

Personenregister

- Adenauer, Konrad 49, 100
Albrecht, Dietrich 144-145, 153-155, 229, 231-233
Albrecht, Ernst 150
Andel, Norbert 107
Apel, Hans 103, 115-116, 120, 143-144, 177
Arndt, Klaus-Dieter 66, 68

Bangemann, Martin 208, 212, 225, 255, 261-264
Beauvais, Ernst von 160, 162
Beckurts, Karl Heinz 270
Biedenkopf, Kurt 121
Bierich, Marcus 249
Bolte, Karl Martin 128
Brandt, Willy 73, 113
Breuel, Birgit 151, 167, 183, 231-233, 251

Dahlgrün, Rolf 68, 94
Davignon, Étienne 172, 175, 200

Ehmke, Horst 109, 158, 230-231
Ehrenberg, Herbert 113
Engelmann, Ulrich 124
Erhard, Ludwig 49-50, 94, 100, 282
Etzel, Franz 38-40
Eucken, Walter 48

Fasolt, Nikolaus 119
Friderichs, Hans 103, 105, 111, 120, 125, 127, 130, 176, 198, 261

Gäfgen, Gérard 106
Genscher, Hans-Dietrich 206, 228, 261
Gewandt, Heinrich 66
Giersch, Herbert 15, 47, 106, 157
Gocht, Rolf 50, 52
Grüner, Martin 187, 189-192, 194-195, 208, 234, 247, 258-261, 265

Häfele, Hansjörg 230
Haller, Heinz 231
Hamm, Walter 108
Hansmeyer, Karl Heinrich 73, 145

Hauff, Volker 158-159, 188, 201, 268, 271
Haussmann, Helmut 264, 273
Hayek, Friedrich August von 46
Henschel, Rudolf 117
Hermsdorf, Hans 72
Herrhausen, Alfred 192, 249, 263
Hettlage, Karl Maria 40
Hickel, Rudolf 213
Hinsken, Ernst 211
Huffschild, Jörg 99, 113-114, 134

Jochimsen, Reimut 109, 213, 251

Kantzenbach, Erhard 54
Kern, Helmuth 53
Kiesinger, Kurt Georg 51, 71, 83-84
Kohl, Helmut 16, 206-207, 227, 241, 249, 254, 260-261, 268
Köhler, Herbert W. 249
Korf, Willy 250

Lambsdorff, Otto Graf 120, 122-123, 149-150, 171, 177-178, 180-181, 200, 206, 208, 224, 242, 247, 249-251
Langer, Wolfram 52
Langmann, Hans Joachim 235
Langner, Manfred 140
Loderer, Eugen 118, 176, 260
Luft, Klaus 270

Machlup Fritz 10
Matthäus, Ingrid 142-143
Matthöfer, Hans 103, 130, 147, 151, 158-159, 161, 203
Meinhold, Helmut 46
Meißner, Werner 113
Mischnick, Wolfgang 206, 241
Möllemann, Jürgen 274
Möller, Alex 94, 103
Mommsen, Ernst Wolf 110
Müller-Armack, Alfred 120

Neumann, Karl 117
Nixdorf, Heinz 198

PERSONENREGISTER

- Noé, Claus 109-113, 124, 149
- Pieper, Ernst 180
- Pieroth, Elmar 225
- Pollock, Friedrich 32-33
- Reuter, Edzard 263
- Riedl, Erich 261, 263-266, 268
- Riesenhuber, Heinz 268-270, 273
- Rodenstock, Rolf 119
- Rohwedder, Detlev 94-95, 176-177
- Röpke, Wilhelm 70
- Roth, Wolfgang 114, 212
- Scharpf, Fritz 159, 188
- Scheel, Walter 249
- Schiller, Karl 50-52, 54-57, 59, 62-65, 67, 72-73, 80, 83, 92, 97, 103, 109, 165, 282-283
- Schlecht, Otto 42, 44, 52, 54, 74, 109, III
- Schmid, Carlo 80
- Schmidt, Helmut 103-104, 125-126, 139, 161, 176, 178, 180-181, 183, 192, 208, 213, 228, 259
- Schmücker, Kurt 43, 50, 94
- Schöllhorn, Johann Baptist 43-44, 50, 100
- Schröder, Gerhard 16
- Seebohm, Hans-Christoph 94
- Simonis, Heide 143-146
- Späth, Lothar 274
- Spethmann, Dieter 183
- Spinelli, Altiero 185
- Spöri, Dieter 143-144
- Starbatty, Joachim 105-106
- Stoltenberg, Gerhard 86-87, 208, 228, 241, 261
- Strasser, Johano 113
- Strauß, Franz Josef 71-72, 80, 93-95, 147, 186, 194, 261
- Tietmeyer, Hans 109, III, 149, 208, 225, 227
- Vetter, Heinz Oskar 117
- Vogelsang, Günter 249
- Wehner, Herbert 113
- Wieczorek, Norbert 113
- Windelen, Heinrich 79
- Würzen, Dieter von 124, 249
- Zinn, Karl Georg 113