Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
2016, t. 68, nr 3

Sylke Behrends

Jade Hochschule, Fachbereich Wirtschaft
e-mail: dr.sylke.behrends@t-online.de
phone +49 160 483 31 27

Die gesellschaftliche Bedeutung mesoökonomischer Strukturen in der Wirtschaft

Zusammenfassung. *Die heutige Gesellschaft ist durch Gruppen bestimmt. Dieses Phänomen besteht auch in der Wirtschaft und in der Wirtschaftspolitik. Dieser Artikel zeigt, welche Bedeutung der Mesoökonomie zur Analyse von Gruppen in der Wirtschaft und Wirtschaftspolitik zukommt. Konkret werden die mesoökonomischen Strukturen mit Hilfe eines Marktmodells für Strukturhilfen dargestellt.*

Schlüsselwörter: *Mesoökonomie, Wirtschaftspolitik, Strukturpolitik*

Einführung

Die heutige Gesellschaft hat sich in parlamentarischen Demokratien mit marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnungen überwiegend zu einer Gesellschaft organisierter Gruppen entwickelt. Diese soziale Erscheinung zeigt sich auch innerhalb der Wirtschaft, in der gesellschaftlichen Gruppen als wirtschaftspolitische Gruppenphänomene eine große Bedeutung zukommt. Nicht den Marktkräften wird der Vorrang gegeben, sondern eine korporatistische Wirtschaftspolitik praktiziert. So ist insbesondere die Neigung gesellschaftlicher Gruppen, zu ihren Gunsten Einfluß auf den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu nehmen und die Bereitschaft wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger, bestimmten Gruppenforderungen nachzugeben, ein in der

Realität ständig beobachtbares Phänomen. Bei dieser Strukturerhaltungs- und Industriepolitik haben sich wirtschaftspolitische Entscheidungsträger und organisierte Interessenverbände zu einem politisch-ökonomischen Verbund zusammengefunden, um sich den Anforderungen des Marktes durch eine korporatistische Wirtschaftspolitik zu entziehen. Statt sich dem nationalen und internationalen Wettbewerb zu stellen, ihre Strukturen anzupassen, den Strukturwandel zu forcieren und dem Marktmechanismus zu vertrauen, versuchen die wirtschaftspolitisch relevanten Gruppen gemeinsam mit den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern durch eine gruppenbegünstigende Wirtschaftspolitik die Marktkräfte zu umgehen und die gegebenen Strukturen zu konservieren sowie Strukturwandlungen zu unterbinden. Ein feinmaschiges Netz gegenseitiger Abhängigkeiten zwischen konflikt- und organisationsfähigen Interessengruppen sowie strukturpolitischen Entscheidungsträgern hat dazu geführt, dass Wirtschaftszweige erhalten worden sind, die unter Marktbedingungen keine Chance gehabt hätten. Als Ergebnis dieses praktizierten Verhaltens von strukturpolitischen Instanzen und Interessengruppen ergibt sich eine massive Begünstigungspolitik in Form von Strukturhilfen für bestimmte Wirtschaftszweige, Berufsgruppen und Regionen, wie es sich anhand der Bereiche Landwirtschaft, Steinkohlenbergbau, Schiffbau, Verkehrswirtschaft und Wohnungs—sowie Luft und Raumfahrzeugbau empirisch belegen lässt.

Um diese Gruppenphänomene innerhalb der Wirtschaftspolitik analysieren zu können, ist ein arteigenes Analyseinstrumentarium notwendig, wie es die Mesoökonomie bietet. Dieses Instrumentarium wird – basierend auf den Ausarbeitungen von Anthony Downs und in der Weiterentwicklung von Hans-Rudolf Peters – als ein zusammenfassender Überblick dargestellt.

1. Notwendigkeit eines spezifischen Instrumentariums zur Erforschung struktureller gesellschaftlicher Gruppenphänomene

Da gruppenwirtschaftliche Erscheinungen eine nicht zu unterschätzende Wirkung auf die Wirtschaftspolitik haben, ist es erforderlich, einen wirtschaftswissenschaftlichen Theorieansatz zu finden, der den ökonomischpolitischen Erscheinungen und Verhaltensweisen von Gruppen, Branchen und Regionen Rechnung trägt. Im Rahmen der Mesoökonomie ist ein Instrumentarium entwickelt worden, um strukturtheoretische und -politische Erscheinungen und Handlungen auf der mittleren Aggregationsebene zu analysieren sowie ordnungsinkonformes strukturpolitisches Handeln offenzulegen. Die Mesoökonomie ist auf der mittleren Aggregationsebene zwischen Einzel und Gesamtwirtschaft angesiedelt. Zu diesem, zwischen den beiden extremen Aggregationsebenen der Volkswirtschaftslehre lokalisierten Bereich gehören die Probleme und Verhaltensweisen der größenmäßig

mittleren Aggregate von Wirtschaftssubjekten bzw. Analyseobjekten wie Gruppen, Branchen und Regionen bzw. Regionsrepräsentanten und deren Interaktionen mit den wirtschaftspolitischen bzw. strukturpolitischen Entscheidungsträgern. Zur Beseitigung des Defizits der mittleren Aggregationsstufe ist diese dritte volkswirtschaftliche Disziplin geschaffen und in Anlehnung an die traditionelle griechische Begriffsbildung (mikro = klein, meso = mittel, makro = groß) zur Bezeichnung verschiedener Aggregationsstufen innerhalb der Volkswirtschaftslehre Mesoökonomie genannt worden [Vgl. Behrends 2001: 159ff.; Peters 1995].

2. Mesoökonomomie als gesellschaftlich interdisziplinärer Ansatz

Wie die meisten Theorien benutzt auch die Mesoökonomie Elemente aus anderen Theorien und baut damit sowie mit eigenen Bausteinen ein arteigenes Theoriegebäude. Bei der Grundsteinlegung der Mesoökonomie 1971 konnte deshalb bereits auf verschiedene Bausteine zurückgegriffen werden, die dann um arteigene mesoökonomische Elemente ergänzt und/oder durch sie modifiziert wurden. Da es sich bei der Mesoökonomie um einen Teilbereich der Volkswirtschaftslehre handelt, konnten wesentliche Determinanten aus dem eigenen Bereich der Volkswirtschaftslehre übernommen und zu einer mesoökonomischen Theorie ausgebaut werden, wie insbesondere einzelne Ansätze aus der mikroökonomisch fundierten Neuen Politischen Ökonomie von Anthony Downs [1968], der Deregulierungstheorie sowie einige Elemente der ökonomischen Strukturtheorie. Darüber hinaus vereinigt die Mesoökonomie auch Bausteine nichtökonomischer Disziplinen in sich. Durch den primären Einbezug gruppenstruktureller Phänomene greift die Mesoökonomie auf Erkenntnisse aus der Soziologie zurück, die sich intensiv mit dem Forschungsobjekt Gruppe und dem Gruppenverhalten beschäftigt. Da die Gruppen meist in organisierter Form, z. B. als Wirtschaftsverbände, innerhalb des Wirtschaftsprozesses auftreten, macht sich die Mesoökonomie auch die Erfahrungen der Verbändetheorie zunutze. In der mesoökonomischen Lehre agieren die Wirtschaftsverbände nicht in einem wirtschaftspolitischen Vakuum, sondern sie sind aufgrund ihrer externen Funktionen bestrebt, die Interessen ihrer Mitglieder in der Wirtschaftspolitik durchzusetzen, indem sie den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger zu ihren Gunsten zu beeinflussen versuchen. Demnach werden außerdem Erklärungsansätze aus der Politologie, insbesondere die verschiedenen Stufen des (wirtschafts-)politisch determinierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses der wirtschaftspolitisch relevanten Akteure, in die Analyse miteinbezogen. Zwischen den Interessengruppen und den wirtschaftspolitischen Instanzen besteht aber nicht nur eine einseitige Beziehung durch die Beeinflussungsversuche der Verbände, sondern es erfolgt auch eine Rückkoppelung durch bewusstes, aus

Eigeninteresse resultierendes Handeln der wirtschaftspolitischen Akteure, so dass beide Seiten in Interaktion miteinander treten. In der Mesoökonomischen Interaktionstheorie der Wirtschaftspolitik vereinigen sich dann verschiedene Bausteine der vorgenannten Theorien mit eigenen Ansätzen des Begründers der Mesoökonomie zur Analyse dieser Interaktionen.

3. Mesoökonomische Interaktionstheorie der Wirtschaftspolitik: Grundmodell Markt für Strukturhilfen

Die Mesoökonomische Interaktionstheorie der Wirtschaftspolitik [Vgl. Peters 1995] beschreibt das Zusammenwirken zwischen organisierten Interessengruppen und strukturpolitischen Entscheidungsträgern innerhalb der Wirtschaftspolitik. Konstruiert wird ein Markt für Strukturhilfen. Auf der Angebotsseite fungieren die strukturpolitischen Entscheidungsträger, wie Parlamentarier, Minister, Ministerialbürokraten) als Anbieter von Strukturhilfen in Form von Wettbewerbsbeschränkungen, Steuervergünstigungen und Subventionen, während auf der Nachfrageseite die Interessen oder Verbandsorganisationen diese Strukturhilfen nachfragen. Es findet eine Art Tauschgeschäft statt, wobei Strukturhilfen gegen potentielle Wählerstimmen oder persönlichen Bedeutungszuwachs getauscht werden.

4. Das Marktgut Strukturhilfe

Unter dem Tauschgut Strukturhilfen im weiteren Sinn lassen sich alle Maßnahmen der praktizierenden sektoralen und regionalen Strukturpolitik subsumieren. Nach Peters [2000b: 700f.] umfasst die praktizierende sektorale und regionale Strukturpolitik alle Bestrebungen und Maßnahmen strukturpolitischer Instanzen, die bewusst und gewollt darauf abzielen:

a) bestimmte Strukturelemente oder strukturbestimmende Relationen (wie z. B. die Wettbewerbsverhältnisse) von Wirtschaftszweigen und/oder Regionen abweichend von den allgemeingültigen Ordnungsprinzipien (z. B. dem Wettbewerbsprinzip) zu regeln (Regulierungspolitik),

b) Strukturwandlungen innerhalb von und zwischen Wirtschaftszweigen und/ oder Regionen in einer Gesamtwirtschaft,

- auszulösen und/oder zu verstärken (Strukturwandelförderungspolitik),
- abzuschwächen (Strukturwandelverzögerungspolitik),
- zu unterbinden (Strukturerhaltungspolitik),

c) die Anpassungsfähigkeit und willigkeit der Wirtschaftssubjekte an den Strukturwandel in den Wirtschaftszweigen und Regionen zu fördern (Strukturanpassungspolitik).

Von der Vielzahl möglicher sektoraler und regionaler Strukturhilfen kommt denjenigen Strukturhilfen, die das Interesse der (organisierten) Gruppen an sektoraler Einkommenssicherung und Besitzstandserhaltung am ehesten befriedigen als Tauschobjekte auf dem Strukturhilfenmarkt die höchste Wertschätzung zu. Dazu zählen insbesondere die Instrumentarien der Regulierungspolitik sowie der Strukturwandelverzögerungs und erhaltungspolitik, wie die sektoralen Staatshilfen in Form von Branchensubventionen als Finanzhilfen und Steuervergünstigungen sowie Marktzugangs und Wettbewerbsbeschränkungen für bestimmte Wirtschaftszweige oder Berufsgruppen. Nachfolgend werden typische wirtschaftspolitische Instrumente der Gruppenbegünstigungspolitik und ihre Wirkungen aufgelistet (Tabelle 1).

Beispielsweise stellte sich die Subventionspolitik der Bundesregierung in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2013 wie folgt dar: Von dem Subventionsvolumen in Höhe von 158,1 Mrd. Euro [Vgl. Laaser, Rosenschon 2015: 40] entfielen 40,5% sektorspezifische Subventionen an den Unternehmenssektor. Von den sektorspezifischen 64,1 Milliarden Euro Subventionen für den Unternehmenssektor beziehen sich 64,6% auf die klassisch regulierten – und kaum wachstumsorientierten und gering wertschöpfenden – Wirtschaftszweige Land-, Forstwirtschaft, Fischerei (16,6%), Bergbau (5,1%), Verkehr und Wohnungsvermietung (7,2%); die branchenübergreifenden Subventionen betragen für den Unternehmenssektor im Bereich der Regional und Strukturpolitik 15,7% Insgesamt waren die Subventionen so hoch wie das Lohnsteueraufkommen in dem Jahr. Die große Gruppe der Lohnsteuerzahler finanziert die verteilungspolitische Zielsetzung des Staates zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige und Berufsgruppen.

Während die Branchensubventionen in Form von Erhaltungssubventionen und Steuervergünstigungen zu den Instrumentarien der Strukturwandelverzögerungs und erhaltungspolitik zu rechnen sind, gehören die Marktzugangs- und Wettbewerbsbeschränkungen zu den Instrumentarien der Regulierungspolitik. Im Rahmen der Regulierungspolitik werden von den Regulierungsbehörden abweichend von den allgemeingültigen Prinzipien der Ordnungspolitik wettbewerbliche Ausnahmebereiche für einzelne Unternehmen, Gruppen von Unternehmen oder Wirtschaftszweige auf der Angebotsseite gewährt. Als Regulierungsinstrumentarien mit wettbewerbsreduzierender oder -ausschließender Wirkung zugunsten einzelner Wirtschaftszweige gelten Preis-, Qualitäts- und Marktzutrittsregulierungen sowie die Errichtung von Ausnahmebereichen innerhalb des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, wie z. B. für den Güter- und Binnenschiffahrtsverkehr, die Land- und Forstwirtschaft sowie für Versorgungsunternehmen von Strom und Gas. Oftmals formieren sich einzelne regulierende Strukturhilfen mit wettbewerbsreduzierender bzw. –ausschließender Wirkung auch zu kompakten Anbieterschutzordnungen, wie sie sich als einzelne Berufsordnungen (z. B. Approbation für Apotheker und Ärzte) oder als Sonderordnung für einzelne Branchen (z. B. Agrarmarktordnung, Energiewirtschaftsordnung, Güterverkehrsordnung) zeigen.

Tabelle 1. Typische wirtschaftspolitische Instrumente der Gruppenbegünstigungspolitik und ihre Wirkungen

Instrumente der Gruppenbegünstigung	Primär begünstigte Gruppen bzw. Wirtschaftszweige	Beabsichtigte Wirkungen des Instrumenteneinsatzes	Unbeabsichtigte Nebenwirkungen des Instrumenteneinsatzes
Erhaltungssubventionen in Form von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für bestimmte Branchen	In Deutschland vor allem: Landwirtschaft, Steinkohlenbergbau, Werften, Luft und Raumfahrzeugbau, Unternehmen der Energie und Wasserversorgung sowie des öffentlichen Verkehrs, Wohnungsvermietung	Erhaltung von (auch unrentablen) Produktionen und Arbeitsplätzen	Absatz und Strukturprobleme infolge Überproduktion und mangelnder Anpassung an den Strukturwandel
Lohnsubventionen für die Einstellung bestimmter Arbeitnehmergruppen	Einstellungsbetriebe und neu eingestellte Arbeitnehmer aus der Gruppe der ehemaligen (Langzeit) Arbeitslosen	Wiedereingliederung von Arbeitslosen (insbesondere aus der Gruppe der Langzeitarbeitslosen) in den Arbeitsprozeß	Verdrängung nicht subventionierter Lohnarbeit und damit lediglich Verschiebung der Arbeitslosigkeit in andere Bereiche
Staatliche Mindestpreise über Marktniveau (z. B. in der Landwirtschaft)	Landwirte mit Erzeugung von EU-Marktordnungsprodukten	Einkommenssicherung für Landwirte	Absatzprobleme infolge Überproduktion
Staatliche Mindestlöhne über Marktniveau (z. B. für Niedriglohngruppen)	Arbeitnehmer unterer Lohngruppen	Einkommenssicherung für Arbeiter mit geringer Qualifikation	Kaum Arbeitsplatzangebote wegen produktivitätsmäßig zu hoher Löhne für einfache Arbeit
Staatliche Höchstpreise unter Marktniveau (z. B. bei Wohnungsmieten)	Nachfrager, Mieter	Nachfrager, Mieterschutz	Angebotsmangel wegen unattraktiver (eventuell nicht kostendeckender) Preise
Staatliche Abnahmeverpflichtungen (z. B. für landwirtschaftliche Erzeugnisse)	Landwirte mit Erzeugung von EU-Marktordnungsprodukten	Absatzsicherung in der Landwirtschaft	Überproduktion und Absatzprobleme der staatlichen Abnahmestellen

Gesetzliche Absatzgarantien mittels Verwendungszwängen (z. B. in Verstromungsgesetzen)	Steinkohlenbergbau	Sicherung des Steinkohlenabsatzes durch zwangsweisen Kohleeinsatz in der Elektrizitätserzeugung	Verteuerung der Elektrizitätserzeugung infolge des erzwungenen Einsatzes teurer einheimischer Steinkohle
Steuerliche Belastungen der Substitutionskonkurrenz (z. B. durch die Heizölsteuer)	Steinkohlenwirtschaft	Schutz einheimischer Steinkohle durch steuerliche Belastung des Konkurrenten Mineralöl	Heizölverteuerung auch für sozial schwache Schichten
Staatlich zugelassene Wettbewerbsbeschränkungen (z. B. durch Demarkations und Konzessionsverträge in der Stromwirtschaft)	Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft	Angebliches Regulierungserfordernis wegen „natürlicher“ Leitungsmonopole	Relativ hohe Strompreise infolge regionaler Strommonopole
Marktzugangsbeschränkungen (z. B. durch Fahrzeugkontingente im Straßengüterfernverkehr)	Eisenbahn und vorhandene Unternehmen des konzessionierten Straßengüterfernverkehrs	Kapazitätsbeschränkungen im gewerblichen Straßengüterfernverkehr zum Schutz von Ferntransporten der Eisenbahn	Relativ hohe Transportpreise infolge staatlich verordneter Angebotsverknappung und damit Wettbewerbsbeschränkungen
Außenhandelsprotektionismus mittels Einfuhrzöllen, Einfuhrkontingenten und nichttarifären Handelshemmnissen	Einheimische Produzenten und der Binnenhandel	Schutz einheimischer Produzenten und Händler vor der ausländischen Konkurrenz	Mangel an internationalem Warenangebot und mangelnder Konkurrenzdruck ausländischer Wettbewerber auf die einheimischen Produzenten und Händler

Q u e l l e: Peters 2000a: 370f.

Eine bedeutende Wesenseigenschaft strukturpolitischer Hilfen ist ihr Kollektivgutcharakter, der sich in zweifacher Hinsicht zeigt. Einerseits setzt sich der Empfängerkreis des Gutes Strukturhilfe generell aus einer spezifisch abgegrenzten Gruppe, einer Branche oder einer Region zusammensammen, so dass es nicht möglich ist, einzelne Mitglieder der zu begünstigenden Gruppe etc. von der Nutzung des Strukturhilfengutes auszuschließen. Andererseits werden die aus der Strukturhilfenvergabe resultierenden sozialen Kosten als negative externe Effekte bestimmten Gruppen, wie insbesondere den Konsumenten, Steuerzahlern sowie eventuell der Substitutions und Auslandskonkurrenz, aufgebürdet. Strukturhilfen weisen demnach als öffentliche Güter einen Doppelcharakter auf, indem sie sowohl bestimmte Gruppen begünstigen als auch benachteiligen, und sich kein Gruppenmitglied dieser positiven respektive negativen Effekte entziehen kann.

5. Marktstruktur von Angebot und Nachfrage auf dem Strukturhilfenmarkt

Strukturhilfen sind politische Güter. Ihre Produktion erfolgt auf der Grundlage des wirtschaftspolitischen Prozesses und unterliegt dessen restriktiven Bedingungen. Generell richtet sich ihre Vergabe nach rechtlichen und finanziellen Modalitäten, wobei den Strukturhilfenanbietern jedoch ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt und ordnungskonforme volkswirtschaftliche Aspekte meist unberücksichtigt bleiben. Im Allgemeinen werden Strukturhilfen interessenorientiert produziert. Ihre Erstellung ist das Ergebnis eines Bargainingprozesses (Abstimmung) zwischen verschiedenen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern und Interessengruppen. Da sowohl ein wirksames Angebot als auch eine wirksame Nachfrage bestehen, werden Strukturhilfen zu einem marktfähigen Gut. Je nach spezifischer Art weisen Strukturhilfen unterschiedliche Knappheitsgrade auf. Während Branchensubventionen als sichtbare Finanzhilfen im Bundeshaushalt ausgewiesen werden und gegebenenfalls aufgrund eingeschränkter finanzieller Mittel nur begrenzt zur Verfügung stehen (Zwang zum Budgetausgleich), werden die Regulierungen (in Form von Wettbewerbs und Marktzugangsbeschränkungen) nicht budgetär erfasst und können meistens langfristig in größeren Mengen zu geringen Produktionskosten angeboten werden. Zudem bleiben Regulierungen aufgrund ihres geringen Grades an Markttransparenz größtenteils von der Öffentlichkeit unbemerkt. Welcher wirtschaftspolitische Laie durchschaut die in Berufsordnungen, einzelnen Marktordnungen, Branchengesetzen und branchenbezogenen Rechtsverordnungen enthaltenen Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige, die sich bis zu Anbieterschutzordnungen ausweiten können? Diese regulierungspolitischen Vorteile machen sich beide Marktseiten zunutze. Deshalb ist das Angebot an regulierungspolitischen Maß-

nahmen zugunsten eines bestimmten Wirtschaftszweiges meist reichhaltiger bzw. umfangreicher als Steuervergünstigungen und Branchensubventionen.

Marktmorphologisch ist der Strukturhilfenmarkt durch einen unvollkommenen Wettbewerb gekennzeichnet. Er weist entweder die Marktform des bilateralen Oligopols oder des Angebotsoligopols auf. Während die Angebotsseite des Marktes eindeutig durch wenige Strukturhilfenanbieter charakterisiert ist, zeichnet sich die Nachfrageseite durch zwei unterschiedliche Strukturen aus. So können sowohl einige wenige Branchen als auch viele Branchen mit jeweils unterschiedlicher Größe auf der Nachfrageseite agieren. Diese oligopolistische Marktform führt im Allgemeinen dazu, dass sowohl die Strukturhilfenanbieter als auch nachfrager bei ihren Handlungen die Aktionen und Reaktionen ihrer „Konkurrenten" in ihre Entscheidungskalküle miteinbeziehen.

6. Verhaltensweisen der Anbieter auf dem Strukturhilfenmarkt

Auf der Angebotsseite fungieren als einzelne Anbietergruppen die wirtschafts respektive strukturpolitischen Entscheidungsträger auf Bundes-, Länder- und Kreis- bzw. Gemeindeebene. Dazu zählen die Regierung, die Parlamente und die jeweils sachlich zuständige öffentliche Verwaltung (Ministerialbürokratie), denen aufgrund der formalen Entscheidungsbefugnis, der faktischen Entscheidungsgewalt und Durchsetzungsmacht sowie der dauernden Einwirkungsmöglichkeit bzgl. wirtschaftspolitischer Maßnahmen eine wirtschaftspolitische Trägereigenschaft zukommt. Neben diesen direkten Anbietern existieren indirekte Strukturhilfenanbieter, zu denen die politischen Parteien gehören. Durch die Parteizugehörigkeit vieler wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger - entweder politisch vorgegeben oder auf freiwilliger Basis - entsteht eine Einfluss- und Mitwirkungsmöglichkeit im wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess.

Jeder Anbieter und jede Anbietergruppe weist spezifische Verhaltensweisen auf, die mehr oder weniger den Prozess der Strukturhilfenvergabe bestimmen. Um diese Verhaltensweisen darstellen zu können, ist es erforderlich, die Motivationen und Ziele sowie die Rahmenbedingungen und Restriktionen, die das Handeln und die Handlungen der Anbieter prägen, aufzuzeigen:

Strukturhilfenangebot:[1]

1. Die strukturpolitischen Entscheidungsträger (Parlament, Minister, Ministerialbeamte) streben unter dem Eigennutzaxiom nach Sicherung errungener Ämter oder nach Erringung höherer Positionen, wobei parteizugehörige Strukturpoliti-

[1] Eigene Darstellung und Umsetzung [in Anlehnung an Peters 1995: 170].

ker hauptsächlich über ein stimmenmaximierendes und Beamte (öffentliche Verwaltung) vorrangig über ein kompetenzoptimierendes Verhalten diese Ziele zu erreichen versuchen.

2. Da die Strukturpolitiker wegen unvollständiger Informationen und begrenzter kognitiver Fähigkeiten oft nicht wissen, ob und gegebenenfalls inwieweit ihre Handlungen zieloptimal sind, geben sie sich in der Regel mit erkennbaren oder vermuteten Zielannäherungslösungen zufrieden.

3. Die strukturpolitischen Instanzen (Parlamente, Regierungen, Ministerien) sind prinzipiell in der Lage, sich im parlamentarischen und administrativ-hierarchischen Entscheidungsprozess zu einigen und Strukturhilfen anzubieten.

4. Die strukturpolitiken Institutionen sind grundsätzlich bereit, Strukturhilfen gegen von ihnen als angemessen empfundene Gegenleistungen oder Folgewirkungen abzugeben.

7. Verhaltensweisen der Nachfrager auf dem Strukturhilfenmarkt

Strukturpolitische Akteure auf der Nachfrageseite sind hauptsächlich die Branchenverbände als Interessengruppen, in denen sich einzelne Branchenunternehmen zwecks optimaler Durchsetzung ihrer ökonomischen Interessen organisieren. Motiviert werden die strukturpolitischen Handlungsweisen der Branchenunternehmen durch ein rentensuchendes Verhalten (rent seeking), indem sie mit Hilfe von Branchenverbänden wirtschaftliche Einkommensvorteile zu erlangen versuchen, die nicht auf ihrer produktiven Leistung basieren, sondern durch produktive Leistungen anderer Wirtschaftssubjekte finanziert werden. Im allgemeinen kann ein Branchenverband erst strukturpolitische Forderungen präsentieren, wenn er die notwendige Artikulations, Aggregations und Selektionsfunktion für die oftmals unterschiedlichen strukturpolitischen Interessen seiner Verbandsmitglieder erfüllt und zu einer einheitlichen Nachfragefunktion zusammengefasst hat.

Für den verbandlichen Willensbildungs und Entscheidungsprozeß kommt der hauptamtlichen Geschäftsführung bzw. der Verbandsbürokratie eine große Bedeutung zu; sie bestimmen maßgeblich den Prozeß der Strukturhilfennachfrage. Denn „häufig sind nur sie aufgrund ihrer umfassenden Branchenkenntnisse sowie ihrer Verbindungen zu den wirtschaftspolitischen Entscheidungsinstanzen in der Lage, realistische Verbandsziele zu formulieren und Verbandsforderungen am Markt für Strukturhilfen durchzusetzen“ [Peters 2000a: 322]. Unter der Voraussetzung, dass die hauptamtlichen Verbandsfunktionäre primär bestrebt sind, ausschließlich im Interesse des Gesamtverbandes zu handeln, ist ihre relativ große Entscheidungskompetenz innerhalb des Verbandes nicht als problematisch zu bewerten. Weil die geschäftsführende Verbandsleitung jedoch, wie jede andere Person, ein Eigeninteresse – beispiels-

weise an hohem Einkommen, Ämtern und Prestige – hat, besteht die Gefahr, dass sie ihre Interessen primär zu realisieren trachtet und die Befriedigung der Mitgliederinteressen nur sekundär erfolgt; und zwar höchstens als Mittel zur Erfüllung ihrer eigenen Zwecke. Beispielsweise – so Peters – „kann sie zwecks Erweiterung ihres eigenen Herrschaftsbereiches bewusst solche Strukturhilfen anstreben, deren verbandsseitige Verwaltung eine personal und kostenmäßig größere Verbandsorganisation voraussetzt" [Peters 2000a: 322]. Im Gegensatz dazu sind die Verbandsmitglieder im allgemeinen an einer relativ kostengünstigen und zugleich effizienten Geschäftsführung des Verbandes interessiert. Die Interessen der Verbandsgeschäftsführer bzw. -führung und der Verbandsmitglieder können also erheblich divergieren. Oftmals entsteht die Förderung des Verbandswohles als ein Nebeneffekt, als eine Art Kuppelprodukt der Interessenverfolgung der Verbandsfunktionäre bzw. Führung(sgruppen). Außerdem ist eine Verbandsorganisation daran interessiert, als Organisation eine Monopolstellung einzunehmen, damit – wie von *Hirschman* erkannt – höchstens der Widerspruch, jedoch nicht die Abwanderung unzufriedener Mitglieder wirksam wird [Vgl. Hirschman 1970]. Generell sind sowohl die leitenden Verbandsfunktionäre als auch die Verbandsbürokratie bestrebt, diese Ziele langfristig zu sichern, um ständig größer und erfolgreicher zu werden. Oftmals erhält die Verbandsleitung bei ihrer Verbandspolitik auch von den großen Mitgliedsunternehmen Unterstützung. Aufgrund ihrer Größe ist es einigen Mitgliedsunternehmen möglich, zu ihren Gunsten Einfluss auf die verbandliche Willensbildung sowie die Strukturhilfenforderung zu nehmen und die Verbandsgeschäftsführer bzw. die -führung werden hinsichtlich ihrer Eigennutzorientierung in der Regel geneigt sein, diese Mitglieder zu bevorzugen.

Ergeben sich insbesondere für die Verbandsführung auch viele Möglichkeiten, ihre Eigeninteressen abweichend von den Gesamtverbandsinteressen durchzusetzen, so ist allerdings eine völlige Verselbständigung der Verbandsführer bzw. Führungsgruppen nicht möglich. Denn unter der Prämisse einer Wiederwahl muss die Verbandsführung ihre Wiederwahlchancen ins Kalkül ziehen und damit rechnen, dass konkurrierende Führungskräfte und -gruppen vorhanden sind, deren oberstes Ziel in der Übernahme einer führenden Verbandsposition besteht. Die Verbandsführung, insbesondere die Verbandsgeschäftsführer, stehen also ständig unter – teilweise doppeltem – Erfolgszwang, einerseits gegenüber ihren Mitgliedern und andererseits gegenüber ihrem Dachverband.

Zusammengefasst ergeben sich folgende Verhaltensweisen:

Struktuhilfennachfrage:[2]

1. Die Interessen und Verbandsorganisationen der Strukturhilfennachfrager (häufig Branchenverbände) streben eine Optimierung der Verzinsung des „Verbandskapitals" an, indem sie einen möglichst großen Überschuss an quantifizier-

[2] Eigene Darstellung und Umsetzung [in Anlehnung an Peters 1995: 170].

baren Vorteilen aus strukturpolitischen Regelungen zugunsten der Verbandsmitglieder (Output) über die aufgewendeten Kosten für die Verbandsorganisation im externen Funktionsbereich (Input) zu erreichen suchen.

2. Die Interessen und Verbandsorganisationen sind in der Lage, die Vorteile bzw. Nachteile von strukturpolitischen Maßnahmen für ihre Mitglieder zu erkennen und – sofern quantifizierbar – auch zu berechnen.

3. Die Interessengruppen und Verbände sind fähig, auch heterogene Interessen ihrer Mitglieder zu einer homogenen Nachfrage nach dem Kollektivgut Strukturhilfe zusammenzufassen.

4. Die strukturhilfenanstrebenden Gruppen (Produzentenverbände, Berufsgruppen etc.) verfügen über Gegenleistungen (wie z. B. Wahlbeeinflussung ihrer Mitglieder, Fachberatung der Ministerien), die von den strukturpolitischen Entscheidungsträgern als adäquat angesehen werden.

8. Marktmechanismus: Interdependenzmodell

Prinzipiell versuchen die strukturpolitischen Nachfrager, auf alle am strukturpolitischen Willensbildungs und Entscheidungsprozeß Beteiligten zu ihren Gunsten Einfluss zu nehmen. Innerhalb des Prozesses der Strukturhilfenvergabe nimmt jedoch die Ministerialbürokratie des Bundes als Anbieter von Subventionen eine präponderante Stellung ein. Sie ist im Laufe der Zeit zum eigentlichen wirtschaftspolitischen Programminitiator (Programmanstoß), entwickler und ausarbeiter geworden. Deshalb wird der Produktionsprozeß einer Strukturhilfe überwiegend von der Ministerialbürokratie und dort auf der Basisebene konkret von den einzelnen Fachreferaten bestimmt. Es stellt sich die Frage, welche Motive die einzelnen ministeriellen Strukturhilfenanbieter veranlassen, diese anzubieten. Downs' Wählerstimmenmaximierungshypothese kann zwar in einigen Fällen das tatsächliche Verhalten der vom politischen Wahlausgang abhängigen Leitungsbeamten widerspiegeln [Vgl. Downs 1968]. Aber wieviele Ministerialbürokraten sind vom politischen Wahlausgang betroffen? Denn außer der politischen Führung des Ministeriums und den Abteilungsleitern als politische Leitungsbeamte, die in ihrer Berufsfunktion unmittelbar vom Wahlausgang berührt werden, ist das Wahlergebnis für die unteren Hierarchieebenen meist von untergeordneter Bedeutung. Welche Motive bestimmen das Verhalten der strukturpolitikvergebenden Bürokraten? Auf hoher politischer Ebene ist die Kompetenzoptimierung für Beamte auf mittlerer und niedriger Entscheidungsebene, deren Berufskarriere nicht unmittelbar vom Wahlausgang berührt wird, von Bedeutung [Vgl. Peters 1995]. Kompetenzoptimierung bedeutet sowohl Kompetenzerweiterung durch Beförderungen und Aufgabenerweiterung für Fachbeamte mit Aufstiegschancen als auch Kompetenzwahrung in Form von Erhaltung des status quo für diejenigen ohne

Beförderungsmöglichkeit und Kompetenzabstoßung von arbeits und kritikträchtigen Zuständigkeiten für beide Arten situationsspezifisch. Generell ist die Nachfrage von den (Interessen)Gruppen nach Strukturhilfen grenzenlos. Auf dem Strukturhilfenmarkt trifft sie auf ein begrenztes Angebot. Da sich die Anbieter in der günstigeren Position befinden, werden sie sich die für ihre Bedürfnisbefriedigung optimalen Nachfrager aussuchen. Um in den Genuss des knappen Gutes Strukturhilfe zu gelangen, verfolgen die Nachfrager bestimmte Strategien. Sie versuchen, die Strukturhilfenanbieter entsprechend ihrer Nutzenfunktion einzuschätzen und dementsprechend zu handeln. Folglich ist jeder Branchenverband bestrebt, einen möglichst guten Kontakt zu dem fachlichen Bundesministerium und dem zuständigen Fachreferat herzustellen und zu halten. So versorgt der Branchenverband den Referenten mit notwendigen „Sach" informationen und erwähnt „nebenbei" die Probleme der Branche. Aus dem ständigen Kontakt ergibt sich meist eine gewisse Affinität, wodurch bei dem Fachreferenten im Laufe der Zeit ein bestimmtes Verständnis für die – zumeist angeblichen – Probleme der Branchenverbände entsteht. In der praktizierten Strukturpolitik führt dieses oftmals dazu, dass sich die Bürokraten bzw. Regulatoren gemäß der capture-theory als Betreuer der Regulierten bzw. „ihrer" Branchenverbände fühlen und sich mit deren Interessen fast vollständig identifizieren. Obwohl die Ministerialbürokratie bzw. die Fachreferate als vorherrschende Strukturhilfenanbieter gelten, sind auch die anderen politischen und parlamentarischen Anbieter im strukturpolitischen Entscheidungsprozeß von Bedeutung. Um sich auf der – teilweise durch Konkurrenzbeziehungen – geprägten Nachfrageseite merklich hervorzuheben, sind die Branchenverbände bestrebt, ihre jeweils spezifische Ressourcenausstattung so einzusetzen, dass sie sich im einzelnen positiv von den anderen Nachfragern unterscheiden. Grundsätzlich sind die Branchenverbände bereit, alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zur Produktion von adäquaten Gegenleistungen für die knappen Strukturhilfen anzubieten, wie beispielsweise Wahlbeeinflussung ihrer Mitglieder (Stimmenpakete), Fachberatung der Ministerien zur Realisierung von Kompetenzoptimierung und Bundestagsausschüsse in Form von detailliertem und fundiertem Expertenwissen, Prestigezuwachs und finanzielle Unterstützungen. Oftmals scheuen sie sich aber auch nicht, zusätzlich Pressionsmittel zur Durchsetzung ihrer Gruppenforderungen anzuwenden, wie beispielsweise Unterstützung durch Massenmedien, Demonstrationen und Streiks. Durch die von den Nachfragern prinzipiell zu erbringenden adäquaten Gegenleistungen für die Strukturhilfenanbieter und die vielfältigen Sanktionsmöglichkeiten schafft sich die Nachfrage auf dem Strukturhilfenmarkt oftmals ein passendes und optimales Angebot. Als Konsequenz des interdependenten Verhaltens der Anbieter und Nachfrager auf dem Markt für Strukturhilfen ergibt sich in der Regel eine allgemeinwohlbeeinträchtigende ordnungsinkonforme Strukturpolitik, die die Gruppe(n) der Strukturhilfennachfrager begünstigt, während insbesondere die Gruppe der Steuerzahler benachteiligt wird.

Literaturverzeichnis

Behrends S., 2001, *Neue Politische Ökonomie*, München: Vahlen Verlag.

Downs A., 1968, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper, 1957; deutsche Übersetzung: *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen.

Hirschman A.O., 1970, *Exit, Voice and Loyality*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press; deutsche Übersetzung: *Abwanderung und Widerspruch*, Tübingen: Mohr Siebeck, 1974.

Laaser C.-F., Rosenschon A., 2015, Der Kieler Subventionsbericht: Eine Aktualisierung bis zum Jahr 2013/2014, *Kieler Diskussionsbeiträge*, Nr. 547/548, Juli.

Peters H.R., 1995, *Wirtschaftspolitik*, 2. Aufl., München – Wien: Oldenbourg Verlag.

Peters H.R., 2000a, *Wirtschaftspolitik*, 3. Aufl., München – Wien: Oldenbourg Verlag.

Peters H.R., 2000b, Strukturpolitik, in: A. Woll (Hrsg.), *Wirtschaftslexikon*, 9. Aufl., München – Wien: Oldenbourg Verlag, 699-702.

The social significance of mesoeconomic structures

Abstract. *Today's society is determined by groups. This phenomenon also exists in the economy and in economic policy. This article shows the importance of the mesoeconomic theory for analyzing groups in the economy and in economic policy. Specifically, the mesoeconomic structures are represented by means of a market model for structural support.*

Keywords: *mesoeconomy, economic policy, structural policy*