

Möglichkeit und Grenzen strukturpolitischer Eingriffe des Bundes

Von F. Mühlemann, Bern

1. Vorbemerkungen

Wirtschaftspolitische Entscheidungen, die heute zur Lösung dringlicher Probleme getroffen werden, präjudizieren die Entwicklung des Landes in hohem Masse. Dies gilt ganz besonders für die langfristig ausgerichtete Strukturpolitik. Zwar findet man in der Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft keinen Artikel, welcher dem Bunde die Kompetenz erteilen würde, Strukturpolitik zu betreiben und strukturelle Ungleichgewichte in der Wirtschaft zu korrigieren. Über die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung der Bundeskompetenz, auf Strukturveränderungen im Interesse der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft Einfluss zu nehmen und entsprechende Massnahmen rechtzeitig in die Wege zu leiten, wird gegenwärtig in Zusammenhang mit einer Motion Schürmann über Struktur- und Entwicklungspolitik diskutiert. Indes zeitigt beinahe jede Aktivität der öffentlichen Hand ihre Auswirkungen auf die Wirtschaftsstruktur. Der Bau der Nationalstrassen determiniert beispielsweise die räumliche Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaft weitgehend. Eine globale Begrenzung der Kreditzuwachsrate oder der Arbeitskräfte schlägt sich in der Betriebsgrössen-, der Branchen- und der Regionalstruktur nieder. Dasselbe gilt aber auch für die Festlegung der Preise landwirtschaftlicher Produkte, für die Zoll-, Aussenhandels- und Währungspolitik usw. Der Staat nimmt also bewusst oder unbewusst, gewollt oder ungewollt durch sein Tun oder Lassen fortwährend Einfluss auf die verschiedensten Bereiche der Volkswirtschaft.

Ziel dieses Beitrages ist es, einige aktuelle strukturelle Probleme der schweizerischen Wirtschaft aufzuzeigen und Möglichkeiten- aber auch Grenzen einer aktiven Strukturpolitik des Bundes zu skizzieren.

2. Der Strukturbegriff

Im wirtschaftspolitischen Vokabular gibt es kaum einen schillernderen Ausdruck als denjenigen der Strukturpolitik. Konsultiert man die einschlägige Literatur, so präsentiert sich ein derart verwirrender Katalog von mehr oder weniger klaren oder obskuren Definitionen und Interpretationen, dass man resignieren

könnte¹. Ein gemeinsamer Nenner lässt sich, wenn überhaupt, nur auf sehr abstrakter Ebene finden. Als Strukturelemente könnte man etwa die sich nicht kurzfristig verändernden grössen-, verhaltens-, funktionsmässigen oder sonstigen Beziehungen von Teilen zur Gesamtheit bezeichnen. Verändern sich diese Beziehungen längerfristig, so spricht man von Strukturwandel.

Von strukturellem Ungleichgewicht wird dann gesprochen, wenn einzelne für den ungestörten Ablauf des Wirtschaftsprozesses (Produktion, Verteilung, Verbrauch) wesentliche Strukturelemente quantitativ oder qualitativ den an sie gestellten Anforderungen nicht mehr zu genügen vermögen. Diese Definition ist indessen so allgemein gehalten, dass es sich empfiehlt, Machlups Rat zu folgen und in jedem Fall konkret und genau zu sagen, um was es geht².

3. Strukturelle Ungleichgewichte in der Schweiz

Die schweizerische Volkswirtschaft ist in der Nachkriegszeit sehr rasch gewachsen. Von 1950 bis 1965 hat sich das reale Sozialprodukt verdoppelt³. Massgeblich dazu beigetragen hat eine namhafte Entwicklung des Aussenhandels; die Ausfuhr von Gütern und Diensten hat sich im selben Zeitraum real verdreifacht. Stark angestiegen sind auch die Inlandinvestitionen. Insgesamt sind von 1950 bis 1965 nahezu 140 Milliarden Franken für Investitionen aufgewendet worden. Der Konsum hat sich in dieser Zeitspanne pro Kopf der Bevölkerung um fast 50% erhöht. Die Zahl der Motorfahrzeuge – auf 1000 Einwohner umgerechnet – hat sich verfünffacht.

Konnte die schweizerische Wirtschaft diese Wachstumsdynamik bewältigen, ohne sich in strukturelle Probleme zu verstricken?

3.1 Ungleichgewicht zwischen allgemeinem Wirtschaftswachstum und Ausbau der Infrastruktur

Zunächst ist festzustellen, dass der *Ausbau der Infrastruktur* mit dem Wirtschaftswachstum nicht im erforderlichen Ausmass Schritt zu halten vermochte. Offensichtliche Engpässe sind im Verkehrssektor, im Gesundheitswesen (Spitäler und Pflegeheime) im Bereiche der Ausbildung und insbesondere auch auf dem Gebiete der sogenannten Entsorgung (Kehrichtbeseitigung und Kläranlagen, Vorkehren gegen die Luftverschmutzung usw.) festzustellen.

¹ Bombach, G., Der Strukturbegriff in der Ökonomie, in: Strukturwandlungen in einer wachsenden Wirtschaft, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 30/I, 1964, S. 10ff.

² Machlup, F., Structure and Structural change: Weaselwords and Jargon, Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 18, 1958, S. 280.

³ Diese Zeitspanne ist die Periode des unbegrenzten Breitenwachstums. In den folgenden Jahren musste die Wirtschaft insbesondere Restriktionen auf dem Arbeitsmarkt in Kauf nehmen.

Die *Problematik der Entsorgung* wurde leider lange Zeit verkannt! Die Lehre der Ökonomie, also des Wirtschaftshaushalts, und diejenige der Ökologie, des Naturhaushalts – sprachlich lassen sich beide Ausdrücke auf denselben Stamm zurückführen –, wurden als voneinander unabhängig betrachtet. Tatsächlich tangierte früher der Wirtschaftsprozess das Geschehen in der Natur nur am Rande. Mit wachsender Besiedelungsdichte und zunehmendem Umfang der Produktion stiegen aber die durch das wirtschaftliche Wachstum verursachten Zerstörungen exponentiell an. War bisher der Grenznutzen des wirtschaftlichen Wachstums relativ hoch und derjenige der unversehrten Umwelt gering, so verschiebt sich nun das Verhältnis grundlegend⁴.

Im Bereiche der Ökologie stellt sich ferner das Problem einer *unverhältnismässigen Ausbeutung der natürlichen Ressourcen*. Wasser und Luft sind keine «freien Güter» mehr, sie werden auch in unserem Lande knapp und damit wertvoll, sie müssen geschützt und haushälterisch bewirtschaftet werden. Das sogenannte Recycling, d.h. die Umwandlung unerwünschter Abfälle (Abwasser, Abgase, Abwärme) in natürliche Ressourcen substituierende Rohstoffe, ist zu fördern⁵. Dies ist jedoch häufig nur unter Inkaufnahme kostspieliger Investitionen möglich.

Es ist vor allem die jüngere Generation, welche unser traditionelles Wertesystem in Frage stellt und eine Verstärkung der Anstrengungen zum Ausbau der Infrastruktur, des Gewässer- und Umweltschutzes, kurz, eine Hebung der allgemeinen Wohlfahrt oder der sogenannten Lebensqualität auf Kosten der Konsumgüterproduktion oder des Wohlstandes fordert.

3.2 Räumlich ungleichgewichtiges Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft

Das zweite grosse Strukturproblem ist das räumliche Ungleichgewicht. Die Fragen der regionalen Wachstumsunterschiede und Bemühungen zu ihrem Ausgleich sind nicht neu; sie haben jedoch in jüngerer Zeit durch die währungspolitische Unsicherheit und insbesondere im Zuge des sich verstärkenden internationalen Konkurrenzdrucks eine Verschärfung erfahren. Inflationäre Wachstumsstörungen und einschränkende globale Massnahmen zu deren Behebung drohen überdies, das regionale Ungleichgewicht zu vergrössern.

Seit dem Zweiten Weltkrieg wuchs die schweizerische Wohnbevölkerung um etwa 75000 Menschen oder um rund 15% im Dezennium. Trotz dieser hohen Zuwachsrates ist die Einwohnerzahl im Zeitraum 1960 bis 1970 in über 40% aller Gemeinden nicht nur relativ, sondern auch absolut zurückgegangen. Es sind vor allem die ländlichen Kleingemeinden, nicht zuletzt des Berggebiets, die dem

⁴ Binswanger, H. Ch., Ökonomie und Ökologie – neue Dimensionen der Wirtschaftstheorie, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik (SZVS), 108. Jg., 1972, S. 251.

⁵ Frei, R., Umweltschutz als wirtschaftspolitische Aufgabe, SZVS, 108. Jg., 1972, S. 455 ff.

Erosionsprozess unterliegen. Auf der andern Seite wachsen die Agglomerationen beängstigend rasch; es resultiert eine starke Bevölkerungskonzentration.

Verschiedene Indikatoren weisen im übrigen darauf hin, dass sich auch die regionalen Wohlstandsunterschiede in den jüngsten Jahren noch verschärft haben. Das Volkseinkommen pro Kopf der Bevölkerung betrug 1950 im schweizerischen Mittel etwa 2700 Franken, 1960 5800 Franken und 1972 15000 Franken. Die Kehrseite dieses beeindruckenden Wachstums bildet aber das zunehmende regionale Ungleichgewicht der Einkommensverteilung. 1950 bezifferte sich die absolute Differenz zwischen den kantonalen Extremwerten auf etwa 2400 Franken, 1960 auf 3100 Franken und 1972 auf etwa 12400 Franken. Seit 1950 hat sich also die absolute Wohlfahrtsdifferenz zwischen dem ärmsten und dem reichsten Kanton rund verfünffacht. Aussagekräftiger als die absoluten Differenzen ist die relative Abweichung vom schweizerischen Mittel. 1950 bezifferte sie sich auf etwa 64%, nahm dann interessanterweise bis 1960 ab auf ungefähr 54% – damals war man geneigt, von einem Aufholen der wirtschaftlich schwachen Kantone zu sprechen –, seit 1960 ist die relative Differenz aber wieder angestiegen, und zwar besonders in den letzten Jahren. Für 1972 beträgt sie rund 94%⁶. Diese Ergebnisse sind spektakulär, noch wesentlich grösser als die kantonalen sind aber die regionalen Differenzen bezüglich Pro-Kopf-Einkommen.

Der Ballungsprozess pflegt überdies eine eigene Dynamik zu entwickeln. Die für das Wirtschaftswachstum wichtige Infrastruktur weist in den begünstigten Regionen mit entsprechend hoher Finanzkraft in der Regel einen höheren Attraktivitätsgrad auf als in den wirtschaftlich zurückgebliebenen Regionen. Dadurch sind die schwach strukturierten Gebiete einer zusätzlichen Sogwirkung ausgesetzt. Sie vermögen im Kampf um die Produktionsmittel je länger, je weniger zu bestehen. Sie entleeren sich weiter, was häufig eine neuerliche relative Verschlechterung der Infrastruktur zur Folge hat, wodurch sich das Attraktivitätsgefälle noch vergrössert⁷. Der Räumliche Konzentrationsprozess kann sich indessen nicht unbegrenzt fortsetzen, ohne dass sich für das ganze Land schwerwiegende negative Effekte ergeben. Auf folgende Konsequenzen sei lediglich in Stichworten hingewiesen:

- eine starke Vergrösserung des Aufwandes für den Ausbau der Infrastruktur sowohl in den Städten infolge der sogenannten Kosten der Enge, als auch auf dem Lande infolge der sogenannten Kosten der Weite;
- eine durch die räumliche Konzentration verursachte weitere Steigerung der Bodenpreise;
- eine Verschärfung des Wohnungsproblems, insbesondere der sogenannten Mietpreissnot;

⁶ *Quellen*: Fischer G., Berechnungen und Vorausschätzungen regionaler Volkseinkommenszahlen in der Schweiz 1950–1980, St. Gallen 1969; Schweizerische Bankgesellschaft, Die Schweiz in Zahlen 1973.

⁷ *Allemann, H.*, Möglichkeiten und Ziele kantonalen Wirtschaftspolitik, in: Festgabe Franz Josef Jeger, Solothurn 1973, S. 452.

- eine weitere Überforderung der natürlichen Lebensgrundlagen, vor allem in den Ballungsräumen;
- eine Vergandung grosser Gebiete der Landschaft in den Entleerungsgebieten.

Ebenso wichtig wie die vorwiegend wirtschaftlichen Folgen der räumlichen Konzentration sind die sozial- und gesellschaftspolitischen Aspekte: Die ländlichen Kantone, Regionen und Gemeinden dürften der wirtschaftlichen und damit wohl auch weitgehend der politischen Autonomie verlustig gehen. Die Grundpfeiler unseres föderalistischen Staatswesens würden entschieden geschwächt. In den Ballungsräumen dürften sich aber mit zunehmender Enge des Lebensraumes die sozialen Spannungen und Gegensätze, die Aggressionen verstärken. Die Erkenntnisse der Verhaltensforschung und die Untersuchungsberichte aus psychiatrischen Kliniken weisen jedenfalls in diese Richtung.

3.3 Anpassung an die sich ändernden Anforderungen des Marktes

Das dritte wesentliche Strukturproblem resultiert aus den sich rasch ändernden Anforderungen des Marktes an die Produktionsstruktur. Die Wirtschaft stellte sich nach dem Zweiten Weltkrieg auf eine relativ arbeitsintensive Produktion ein. Im Zuge der Bemühungen um eine Stabilisierung der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte hat sie sich nun umzustellen, was mit erheblichen Friktionen und Härten verbunden sein kann.

Der Zwang zur strukturellen Anpassung ist gegenwärtig besonders fühlbar. Die Inflation und die teuerungsbedingten aufgeblähten Bilanzen und Gewinnspannen verschleiern manchenorts latente strukturelle Schwächen. Die wiederholten massiven Paritätsänderungen, die Schwierigkeit bei der Schaffung eines tragfähigen Währungssystems, die zum Teil harten konjunkturpolitischen Eingriffe der «späten Stunde» und insbesondere die Erdölkrise decken diese nun abrupt auf. Der sich anbahnende rasche Strukturwandel führte in jüngerer Zeit auch in unserem Lande mitunter zu Betriebsschliessungen, Entlassungen und insbesondere zu einem merklich verstärkten Trend zur Unternehmungskonzentration⁸. Letzteres zeigt sich beispielsweise in der Entwicklung des schweizerischen Lebensmittel-Einzelhandels. Auf Grund der Betriebszählung von 1965 wurden noch über 75% aller Einzelhandelsbetriebe von 1 bis 3 Personen bewirtschaftet. Von 1965 bis 1973 ist ein Rückgang der Einzelhandels-Geschäftsstellen von rund 25% zu verzeichnen; betroffen wurden vornehmlich die Kleinbetriebe.

4. Die Ursachen des strukturellen Ungleichgewichts

4.1 Wirtschaftswachstum als Strukturwandlungsdeterminante

Der Strukturwandel ist typisch für eine wachsende Wirtschaft. Für die im Zuge des Wachstumsprozesses entstehenden Veränderungen der Beziehungen zwischen

⁸ Allemann, H., a.a.O., S 449 ff.

den einzelnen Wirtschaftselementen sind in Anlehnung an Niehans vor allem vier Gründe massgebend⁹.

Eine wichtige Rolle ist der *Erhöhung der Einkommen* zuzuschreiben. Mit zunehmendem Einkommen steigt nämlich die Nachfrage nach den verschiedenen Produkten sehr unterschiedlich an. Wer mehr verdient, hat anteilmässig weniger für den Lebensunterhalt aufzuwenden, er kann mehr Geld zur Befriedigung des sogenannten Wahlbedarfs ausgeben. Die Einkommenselastizität der Konsumgüternachfrage ist mit andern Worten unterschiedlich.

Mit wachsendem Sozialprodukt verschiebt sich im übrigen auch die Relation zwischen den Ausgaben für Konsum- und Investitionsgüter. Je höher das Sozialprodukt ist, desto mehr kann man sparen und wieder investieren. Man spricht von abnehmender Konsumneigung bei zunehmendem Einkommen.

Die zweite Ursache für den Strukturwandel in der wachsenden Wirtschaft liegt in der ungleichmässigen Zunahme des sogenannten *Faktorangebots*. Der Boden ist praktisch nicht vermehrbar, nur die Bodenqualität lässt sich beschränkt regulieren. Das Arbeitskräftepotential entwickelt sich im grossen und ganzen unabhängig von den wirtschaftlichen Geschehnissen; im Weltmassstab wird die Bevölkerungszahl allein nach Massgabe von Geburten und Todesfällen bestimmt. Auf nationaler Ebene sind allerdings zusätzlich die Zu- und Abwanderungen zu berücksichtigen, die teilweise wirtschaftlichen Ereignissen folgen. Das Kapitalangebot schliesslich wird im Gegensatz zum Boden- und Arbeitskräfteangebot zur Hauptsache endogen vom Wirtschaftswachstum selbst bestimmt.

Drittens braucht auch die *Faktornachfrage* im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung keineswegs gleichmässig zu erfolgen. Ein gleichmässiges Ansteigen hätte eine vollständige homogene Produktionsfunktion zur Voraussetzung. Es kann aber, wie die Praxis immer wieder beweist, für den Unternehmer interessant sein, relativ knappe und teure Produktionsfaktoren durch günstigere zu substituieren. Bis spät in die sechziger Jahre hinein war dank einer liberalen Arbeitsmarktpolitik die Arbeitskraft der Schweiz verhältnismässig billig und aus den traditionellen südlichen Auswanderungsländern praktisch in jeder Quantität erhältlich. Die Folgen zeigten sich in einer relativ arbeitsintensiven Produktionsstruktur in einem starken Breitenwachstum der Wirtschaft. Heute ist die Lage gerade umgekehrt; es wird versucht, die knappe Arbeitskraft durch Maschinen zu ersetzen, mit andern Worten, die Produktion kapitalintensiver zu gestalten. Da der Boden kaum substituiert werden kann, versucht man, der Bodenknappheit durch intensivere Nutzung und integrale Bewirtschaftung (Raumplanung) zu begegnen.

Die vierte Ursache für strukturveränderndes Wachstum liegt schliesslich im *technischen Fortschritt*. Nicht in allen Branchen sind die gleichen technischen Erfolge erzielbar, nicht alle Berufe werden von Erfindungen und Innovationen in

⁹ Niehans, J., Strukturwandlungen als Wachstumsprobleme, in: Strukturwandlungen in einer wachsenden Wirtschaft, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 30/I, S. 25ff.

gleichem Masse betroffen. Der Übergang zur Textilmanufaktur hatte seinerzeit für die Handwebereien die Existenzbedingungen grundlegend verschlechtert – «Die Weber», ein bekanntes Werk von Gerhart Hauptmann veranschaulicht die Leiden des in Not geratenen Berufsstandes eindrucklich – während die Landwirtschaft oder das Baugewerbe damals vom Siegeszug der Textilmanufaktur höchst indirekt und eher positiv beeinflusst wurden. Die technische Entwicklung der verschiedenen Branchen erfolgt zudem zeitlich diskontinuierlich. Nach einer Phase der Stagnation des technischen «Know-how» erfolgt plötzlich ein entscheidender Durchbruch. Man denke etwa daran, in welchem Masse sich das Energieproblem entschärfen würde, falls die Energieproduktion mittels Kernfusion technisch zu bewältigen wäre.

Ein weiterer Grund für den Strukturwandel – er ist mit den eben zitierten wachstumsbedingten Ursachen nicht auf die gleiche Ebene zu setzen – ist der geistige Wandel, der sich in einer Umwertung der Ziele und Leitbilder niederschlägt. Seit Ende des Zweiten Weltkriegs dominierte das Ziel einer möglichst raschen und breiten Wohlstandssteigerung. Geringere Fortschritte in andern Teilbereichen der Gesellschaftspolitik – als Beispiele können die Erhaltung einer gesunden Umwelt, die Sicherung von Unabhängigkeit und Eigenständigkeit des Landes herangezogen werden – wurden mehr oder weniger bewusst in Kauf genommen. Heute zeichnet sich eine starke Grundwelle zur Überprüfung der Zielgewichtung ab, ohne dass allerdings ein neues, anerkanntes widerspruchsfreies Wert- und Zielsystem bereits klar und in allen Einzelheiten zu erkennen wäre.

Zwar ist das volkswirtschaftliche Wachstum mit Strukturwandel verbunden; Entwicklung heisst, wie Schumpeter es ausdrückt, «Störung vorhandener Strukturen»¹⁰. Indessen braucht dieser Strukturwandel nicht zu einem strukturellen Ungleichgewicht, zu Störungen im Wirtschaftsprozess zu führen. Der Strukturwandel ist lediglich Bedingung, nicht aber Ursache eines strukturellen Ungleichgewichts.

4.2 Suboptimaler Wettbewerb, externe Effekte und unvollkommene Aussicht als wichtige Strukturverzerrungsdeterminanten

Im System der freien Marktwirtschaft kommt dem *Wettbewerb* eine wesentliche Ordnungsfunktion zu. Nur bei frei spielender Konkurrenz ist gewährleistet, dass die Produktionsfaktoren jenen Branchen und Betrieben zur Verfügung stehen, welche den dringendsten Bedarf ausweisen, und dass die grösstmögliche Grenzproduktivität des Faktoreinsatzes gesichert ist. Weicht die Wettbewerbsintensität vom Optimum ab, können daraus strukturverzerrende Effekte resultieren.

Was heisst nun aber «optimaler Wettbewerb»? Zweifellos ist die Wettbewerbsintensität suboptimal, wenn die Konkurrenz durch Kartelle oder marktbeherr-

¹⁰ Schumpeter, J. A., Konjunkturzyklen, 1. Bd., 1961, S. 110.

schende Unternehmungen behindert ist. Erhebliche Wettbewerbsbeeinträchtigungen gehören offenkundig zu den in der Bundesverfassung genannten volkswirtschaftlich oder sozial schädlichen Auswirkungen des Kartell- und Monopolwesens. Der Kartellkommission ist es aber bisher nicht gelungen, die Schädlichkeit von Kartellen oder ähnlichen Organisationen abstrakt und allgemein gültig zu umschreiben. Sie bemüht sich, den Einzelfall zu beurteilen und zu schlüssigen Ergebnissen zu kommen¹¹.

Optimale Wettbewerbsintensität ist auch nicht gleichzusetzen mit dem vollkommenen oder atomistischen Wettbewerb. Schumpeter hat diese Marktform nicht zu Unrecht mit «Schlafmützenkonkurrenz» titulierte¹². Die Studienkommission für Preis-, Kosten- und Strukturfragen bezeichnet als wachstumsoptimalen Wettbewerbsgrad «das wettbewerbliche Zwischenstadium der monopolistischen Konkurrenz»¹³. Ist der Wettbewerb vollkommen, kann der einzelne Wettbewerber Marktdaten wie Preise, Qualität, Konditionen usw. nicht beeinflussen, er fühlt sich nicht veranlasst, und auch nicht in der Lage, seine Konkurrenten zu bedrängen¹⁴.

Optimaler Wettbewerb ist aber auch nicht mit grösstmöglicher, mit maximaler Wettbewerbsintensität oder «Halsabschneiderkonkurrenz» gleichzusetzen. Letztere verunmöglicht oder erschwert zumindest die Erzielung eines angemessenen Unternehmengewinnes, welcher für die Ausschöpfung der Möglichkeiten des technischen Fortschritts, für Rationalisierungs- und Forschungsinvestitionen unerlässlich ist.

Zu intensiver Wettbewerb birgt aber auch den Keim der Konzentration in sich. Wenn die Unternehmungskonzentration auch nicht per se volkswirtschaftlich schädlich zu sein braucht – die schweizerische Wirtschaft ist im Vergleich zur ausländischen Konkurrenz eher noch unterkonzentriert –, sind Gefahrenmomente doch nicht zu übersehen. Der Konzentrationsprozess könnte nämlich eine eigene Dynamik entwickeln und in einzelnen Branchen und Sektoren den Wettbewerb merklich behindern. Mit der Betriebs- und Unternehmungskonzentration ist zudem häufig auch eine räumliche Massierung der Wirtschaft verbunden¹⁵. Vor allem sind es aber die ausserwirtschaftlichen, die staats- und gesellschaftspolitischen Aspekte der Unternehmungskonzentration, welche zur Vorsicht mahnen.

¹¹ *Allemann, H.*, Systemgerechte Aufgabenteilung zwischen Konjunktur- und Wettbewerbspolitik vom Wachstumsziel her betrachtet, Beitrag für Festschrift zum 80. Geburtstag von Pro. F. Marbach, abgedruckt in: Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen, Nr. 3, 1972, S. 49f.

¹² Vgl. *Schumpeter, J. A.* Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 1946.

¹³ Studienkommission für Preis-, Kosten- und Strukturfragen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, Studien zur Regionalpolitik, vervielfältigtes Manuskript, 1972, S. 47.

¹⁴ Studienkommission, a. a. O., S. 46.

¹⁵ *Allemann* sieht die Probleme der Unternehmungskonzentration und des regional unterschiedlichen Wirtschaftswachstums eng verflochten und letztlich in der harten Konkurrenz und ihrer zunehmenden Verschärfung begründet. *Allemann, H.*, Möglichkeiten und Ziele kantonaler Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 449ff.

In hohem Masse strukturverzerrend wirken die *externen Effekte* (soziale Kosten und Erträge). Von sozialen Kosten spricht man dann, wenn ein Werteverzehr nicht restlos vom Kostenverursacher getragen, sondern ganz oder teilweise auf Dritte abgewälzt wird. Entsprechend entstehen soziale Erträge, wenn ein Nutzen nicht nur dem Verursacher, sondern auch Dritten unentgeltlich oder nur gegen Teilentschädigung zugute kommt¹⁶. Die erzielbaren privaten Erträge und die zu tragenden Kosten sind mit andern Worten nicht identisch mit den entsprechenden volkswirtschaftlich relevanten Daten. Externe Effekte führen daher dazu, dass die Wirtschaftssubjekte sich an falschen Marktsignalen orientieren. Dies hat eine ineffiziente Struktur und Wachstumseinbussen zur Folge¹⁷.

Die *unvollkommene Voraussicht* der Entwicklung erschwert oder verunmöglicht schliesslich die Bildung einer effizienten Wirtschaftsstruktur. Nach dem Zweiten Weltkrieg erwartete man in der Schweiz beispielsweise den gewohnten konjunkturellen Rhythmus. Auf diesen Erwartungen basierte die Arbeitsmarktpolitik bis weit in die sechziger Jahre. Man warb in grossem Umfang ausländische Arbeitskräfte an, um die vermeintlichen Konjunkturspitzen zu bewältigen, und hoffte, diese bei einer depressiven Entwicklung wieder in ihre Heimatländer schicken zu können¹⁸.

Ein weiteres aktuelles Beispiel ist die Energiepolitik. Die Volkswirtschaften der industrialisierten Welt scheinen mit praktisch unerschöpflichen Vorräten an fossilen Primärenergieträgern zu rechnen. Ausdruck hierfür ist unsere moderne «Autozivilisation». Sollte sich diese Annahme aber als unvollkommen oder falsch erweisen, sollten die Ressourcen ernstlich knapp werden, wird, wie die Effekte der gegenwärtigen Erdölkrise zeigen, eine weitestgehende Umstrukturierung der Wirtschaft mit all ihren Friktionen unerlässlich.

5. Strukturpolitische Kompetenzen und Instrumente des Bundes

Der Bund verfügt über beachtliche Kompetenzen zu gezielten strukturpolitischen Eingriffen. Dies gilt insbesondere für die Bereiche der Wettbewerbs-, Forschungs-, Arbeitsmarkt-, Umweltschutz-, Verkehrs-, Landwirtschafts- und Regionalpolitik. Sind aber diese Kompetenzen genügend, reichen sie aus, um die wichtigsten strukturpolitischen Probleme zu lösen?

5.1 Verstärkter Ausbau der Infrastruktur – eine finanzpolitische Frage

Was zunächst die Forderung nach verstärktem Ausbau der Infrastruktur betrifft, so ist deren Erfüllung weniger eine Frage der Kompetenzen als vielmehr eine

¹⁶ Fischer, G., *Praxisorientierte Theorie der Regionalforschung*, 1973, S. 227f.

¹⁷ Frey, R., a. a. O., S. 459.

¹⁸ Kneschaurek, F., *Entwicklungsperspektiven der Schweizerischen Volkswirtschaft bis zum Jahre 2000*, Teil III, *Branchenmässige Entwicklungsperspektiven*, Bd. I, S. 57f.

solche der Finanzen. Vertritt man den Grundsatz, dass die Zunahme der Staatsausgaben auf lange Frist den Zuwachs des Bruttosozialprodukts nicht übersteigen und dass ihr Anteil ungefähr auf dem heutigen Stand gehalten werden sollte – dies scheint gegenwärtig tatsächlich die vorherrschende Meinung zu sein¹⁹, zeigen sich verschiedene Probleme. Die Anforderungen an den «Produktionsapparat der öffentlichen Hand», an die Infrastruktur, nehmen infolge der unter Punkt 3.1 dargelegten Gründe überdurchschnittlich zu, und es ist ein gewisser Nachholbedarf zu befriedigen. Diesen Bedürfnissen vermag man jedoch nur gerecht zu werden, wenn man bereit ist, die finanziellen Konsequenzen zu tragen und entsprechende Mittel zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen der gegenwärtig geltenden Finanzordnung ist dies dem Bunde auch bei grossem Sparwillen nur schwer möglich, es sei denn, er nehme konjunkturpolitisch problematische, hohe Budgetdefizite in Kauf.

5.2 Ausreichende Kompetenzen zur Steuerung des regionalen Wirtschaftswachstums

Die Verfassungsgrundlage für Massnahmen zur Förderung einer räumlichen ausgewogenen Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft ist Art.31^{bis} Abs.3 lit.c der Bundesverfassung. Darnach ist der Bund ermächtigt, Vorschriften zum Schutze wirtschaftlich bedrohter Landesteile zu erlassen, wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt. Als wirtschaftlich bedroht gelten solche Teile des Landes, die wegen ihrer geographischen Lage am wirtschaftlichen Fortschritt nicht teilhaben und entsprechend in ihrer Entwicklung zurückbleiben und stagnieren. Diese wirtschaftliche Bedrohung zeigt sich gerade in der heutigen Situation guter Konjunktur und allgemeiner Prosperität des Landes besonders deutlich in jenen Landesgegenden, die zufolge ihrer abseitigen Lage und ungenügenden Erschliessung und Versorgung unter zunehmender Entvölkerung leiden. Der Entwurf zum Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete stützt sich denn auch auf diese Verfassungsbestimmung.

Die verfassungsrechtliche Kompetenz für eine aktive Regionalstrukturpolitik ist somit gegeben. Es bleibt die Aufgabe, diese Kompetenz zu nutzen und insbesondere die zahlreichen Instrumente des Bundes, der Kantone und Gemeinden auf ein gemeinsames Ziel auszurichten und zu koordinieren. Dies gilt nicht nur für die regionalwirtschaftlichen Förderungsmassnahmen im engeren Sinne wie beispielsweise das bereits zitierte Investitionshilfegesetz, ebenso wichtig ist eine Überprüfung allgemeiner wirtschaftspolitischer Erlasse auf ihre regionalwirtschaftlichen Effekte. Erste Schritte in dieser Richtung sind vom Bunde im Rahmen der dringlichen Bundesbeschlüsse zur Dämpfung der Überkonjunktur getan worden.

¹⁹ Vgl. Vereinbarung zwischen dem Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Regierungen der schweizerischen Kantone über gemeinsame Richtlinien zur Aufstellung der Voranschläge 1974.

Sowohl der Baubeschluss als auch der Kreditbeschluss werden regional differenziert angewendet²⁰.

5.3 Begrenzte Möglichkeiten zur Förderung der strukturellen Anpassung an die sich ändernden Marktdaten

Begrenzt und etwas unsicher scheinen dagegen die Bundeskompetenzen zur Förderung der strukturellen Anpassung der Wirtschaft. In zahlreichen ausländischen Staaten stehen hierfür zum Teil ausgebaut Instrumentarien zur Verfügung. Erwähnt seien beispielsweise die ERP-Kredite (European Recovery Program) in Deutschland, welche für die Erleichterung der strukturellen Anpassung für Umstellung der Produktionsstruktur, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung usw. herangezogen werden können. 1972 standen beispielsweise auf Grund des ERP-Wirtschaftsplans 2181,5 Millionen DM zur Verfügung. Auf Struktur- und Anpassungshilfen entfielen davon 380,5 Millionen DM oder 17,5%. Weitere 384 Millionen DM (17,6%) standen zur Leistungssteigerung kleiner und mittlerer Unternehmen bereit; mit dieser Summe wurden Investitionsvorhaben in Höhe von 2,2 Milliarden DM teilfinanziert²¹.

Besondere Aufmerksamkeit schenkt die deutsche Regierung überdies den technologisch anspruchsvollen und zukunftssträchtigen Branchen wie der Luftfahrtindustrie, der elektronischen Speichertechnik, dem Reaktorbau usw. Der Bund übernimmt gewisse Entwicklungsrisiken und gewährt zum Teil namhafte Beihilfen. Die Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit in diesen Schlüsselbereichen soll sich später für die deutsche Volkswirtschaft bezahlt machen.

Dass man in der Schweiz mit der Erteilung strukturpolitischer Kompetenzen, die eine direkte Einflussnahme der öffentlichen Hand in das Wirtschaftsgeschehen erlauben, eher zurückhaltend ist, beruht vor allem auf zwei Gründen:

- Zum einen ist die Wirtschaft mit den an sie gestellten Anforderungen bisher alles in allem recht gut allein zurechtgekommen. Die massive De-facto-Aufwertung des Frankens hat die Exportwirtschaft erstaunlicherweise praktisch reibungslos zu verkraften vermocht. Positiv ist auch die längerfristige Bilanz zu werten. Die offizielle Statistik der Industrie hat, seit sie in ihrer jetzigen Form existiert (1966), einen Rückgang beim Personal von rund 4% verbucht; die Zahl der Beschäftigten sank von 881 600 im Jahre 1966 auf 848 400 im Jahre 1972. Für die gleiche Zeitspanne hält der offizielle Index indessen eine Zunahme der Industrieproduktion von 33% fest. Das ergibt pro Beschäftigten einen Zuwachs von

²⁰ Der Bundesratsbeschluss über die Kreditbegrenzung 1973/74 (Härtekontingent) vom 22. August 1973 schreibt beispielsweise ausdrücklich vor, dass beim Entscheid über die Gewährung einer Kreditzuwachsquote u.a. der unterschiedliche Entwicklungsstand der Regionen und weitere besondere regionale Verhältnisse zu berücksichtigen sind.

²¹ Das ERP-Programm 73, Herausgeber: Referat Presse und Information des Bundesministeriums für Wirtschaft, 1973, S. 12ff.

38%. Der heikle Übergang vom Breitenwachstum zum praktisch ausschliesslich vom Produktivitätsfortschritt getragenen qualitativen Wachstum hat sich, ohne schwerwiegende Störungen zu verursachen, angebahnt.

- Zum andern fordern die Prinzipien der Marktwirtschaft, dass der Staat nicht ohne Not in das Wirtschaftsgeschehen eingreift. Es ist in erster Linie der Unternehmer, welcher die erforderlichen Anpassungen an die sich ändernden Marktbedingungen vorzunehmen und die Strukturprobleme zu lösen hat.

In jüngster Zeit hat sich jedoch die wirtschaftspolitische Szene in einer Weise geändert, dass den strukturellen Anpassungsproblemen rasch wachsende Bedeutung zukommt. Die labile Situation auf dem Währungssektor, die Unsicherheit in der Energieversorgung, der sich verschärfende internationale Wettbewerb verlangen wohl überlegte und vor allem rasche Reaktionen auf neue Verhältnisse. Zur Umstellung eines Produktionsprogramms zur Rationalisierung des Arbeitsprozesses, zur Reorganisation der Absatzwege usw. sind aber häufig grössere Investitionen notwendig, welche die Kräfte des einzelnen Unternehmens, insbesondere diejenigen des Klein- und Mittelbetriebes, übersteigen können. Es wird deshalb zu prüfen sein, ob die Wirtschaft imstande ist, dieser Herausforderung weiterhin auf sich allein gestellt zu begegnen oder ob nicht der Bund seine bisherige Zurückhaltung partiell etwas lockern muss.

Sollte man zur letztgenannten Auffassung kommen, wäre allerdings klar und zweifelsfrei zu trennen zwischen Erleichterung der strukturellen Anpassung einerseits und strukturhaltender Staatsintervention andererseits; denn die Gefahr ist gross, dass man sich an die bequeme staatliche Stütze und Absicherung gewöhnt. Die Strukturpolitik könnte leicht, nicht zuletzt unter politischem Druck, zur Erhaltung kranker, den Erfordernissen des Marktes nicht mehr gewachsener Betriebe oder sogar ganzer Wirtschaftszweige missbraucht werden. Dieser unerwünschten Entwicklung gilt es rechtzeitig einen Riegel zu schieben.

Zusammenfassung

Möglichkeit und Grenzen strukturpolitischer Eingriffe des Bundes

Obgleich die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft keinen Artikel enthält, welcher dem Bunde die Kompetenz erteilt, Strukturpolitik zu betreiben, werden doch fortwährend Entscheide mit weittragenden strukturpolitischen Effekten gefällt. Die im Bereiche der Infrastruktur und der regionalen Verteilung von Wirtschaft und Bevölkerung festzustellenden strukturellen Ungleichgewichte kann zwar der Bund auch ohne zusätzliche Kompetenzen korrigieren. Beschränkt sind dagegen seine Möglichkeiten, den Unternehmen die Anpassung an die sich in jüngster Zeit rasch ändernden Marktbedingungen zu erleichtern.

Résumé

Possibilités et limites de la politique structurelle de la Confédération

Bien qu'aucun article de la Constitution fédérale n'accorde de compétence à la Confédération en vue de mener une politique structurelle, bien des mesures prises par la Confédération ont des effets de grande portée en ce domaine. La Confédération peut même remédier, sans avoir de compétence supplémentaire, aux déséquilibres existant en matière d'infrastructure et de répartition régionale du potentiel économique et de la population. En revanche, les possibilités dont dispose la Confédération pour faciliter l'adaptation des entreprises aux exigences du marché qui de nos jours sont en perpétuelle mutation sont très limitées.

Summary

Possibilities and limits of structural interventions by the Swiss Government

Even though the constitution of the Swiss Confederation does not contain any article, giving the government the competence to deal in structural politics, there is a permanent issue of decisions with far-reaching effects in this domain. The unequal structural balances in the field of infrastructure and regional distribution of economy and population can be corrected by the government without additional competences. Limited are though the possibilities in what concerns the relief of the adaptation of the enterprises to the rapidly changing market-conditions in our time.