

Peters, Hans-Rudolf

**Article — Digitized Version**

## Strukturanpassungsgesetz gegen wuchernden Branchenprotektionismus

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Peters, Hans-Rudolf (1971) : Strukturanpassungsgesetz gegen wuchernden Branchenprotektionismus, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 51, Iss. 12, pp. 647-651

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134340>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Strukturpolitik

# Strukturanpassungsgesetz gegen wuchernden Branchenprotektionismus

Hans-Rudolf Peters, Bonn/Marburg

Die sektorale Wirtschaftspolitik, die ordnungspolitisch spezielle Branchenordnungen meist wettbewerbsmindernder Art und prozeßpolitisch Interventionen zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige umfaßt, hat in der Bundesrepublik Deutschland die allgemeine Wirtschaftspolitik stark ausgehöhlt. Obwohl alle bisherigen Bundesregierungen die Bewahrung und Vervollkommnung der Marktwirtschaft als ehernen Grundsatz bei allen wirtschaftspolitischen Handlungen proklamiert haben, sind sie diesem Vorsatz unter dem massiven Druck organisierter Interessengruppen im harten tagespolitischen Getriebe häufig untreu geworden.

### Wettbewerbsmindernde Sonderordnungen

Die marktinkonformen Eingriffe begannen bereits Anfang der fünfziger Jahre mit den landwirtschaftlichen Marktordnungen, die ökonomisch primär als Anbieterschutzordnungen wirken. Der Branchenprotektionismus dehnte sich mit den umfangreichen Schutzmaßnahmen zugunsten des deutschen Steinkohlenbergbaus seit dem Kohlenabsatzkrisenjahr 1958 kräftig aus. Der permanente Verkehrsdirigismus, der vor allem die Bundesbahn vom jährlichen Defizit betreiben sollte — es aber nicht bewirkte —, ließ die marktwirtschaftlichen Impulse auf den Verkehrsmärkten verkümmern und verhinderte eine volkswirtschaftlich rationale Verkehrsteilung zwischen den Verkehrsträgern. Die Tolerierung von Stahl Syndikaten und das staatliche Drängen auf Selbstbeschränkungsabkommen in der Mineralölindustrie, die gelegentlich als Ölquotenkartelle angesehen werden, rückten die Wettbewerbspolitik ins Zwielficht. Die Liste der Sünden wider die Marktwirtschaft ließe sich noch beliebig fortsetzen.

In den vergangenen zwei Jahrzehnten bestätigte sich, daß die politisch-staatlichen Instanzen oft allzu schnell und willfährig ohne Rücksicht auf die

Grundsätze der Wirtschaftsordnung bereit waren, bestimmten Branchen und Gruppen eine wettbewerbsmindernde Sonderordnung einzuräumen oder Subventionen zuzugestehen. Dabei verstärkte sich in der Öffentlichkeit der Eindruck, daß vor allem diejenigen Interessentengruppen der Staatshilfe sicher waren, die lautstark ihre tatsächliche oder vermeintliche Krisensituation aufzeigten, maximale Hilfsansprüche anmeldeten und selbst vor politischen Pressionen nicht zurückschreckten. Aber neben spektakulären öffentlichen Hilfen, wie sie insbesondere der Landwirtschaft und dem Steinkohlenbergbau gewährt werden, haben im verborgenen manche Branchenverbände den staatlichen Instanzen eine wettbewerbsmindernde Sonderordnung für ihre Branchenmitglieder abgelistet. Die allgemeine Wettbewerbsordnung ist an zahlreichen Stellen durchbrochen und brüchig geworden.

Der Anteil der Erhaltungssubventionen an den gesamten Finanzhilfen des Bundes und den Steuervergünstigungen zugunsten von Betrieben und Wirtschaftszweigen wurde zwar im zweiten Subventionsbericht für das Jahr 1970 auf 66% angesetzt. Hieran zeigt sich deutlich, daß die sektorale Wirtschaftspolitik primär Strukturhaltungspolitik ist und nicht — wie manche Politiker glauben machen wollen — im wesentlichen der Strukturanpassung von Wirtschaftszweigen dient. Unzweifelhaft wirken auch die beträchtlichen Er-

*Privatdozent Dr. Hans-Rudolf Peters, 39, ist Regierungsdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen. Er nimmt hier als Wissenschaftler zu Grundsatzfragen sektoraler Wirtschaftspolitik Stellung. Seine Habilitationsschrift trägt den Titel: „Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik“.*

haltungssubventionen — für 1970 waren über 10 Mrd. DM vorgesehen — dem Wachstumsziel entgegen, weil sie knappe Produktionsfaktoren davon abhalten, in volkswirtschaftlich ergiebigere Verwendungen abzuwandern. Die sektorale Wirtschaftspolitik, die sich in Strukturerhaltungs-, Strukturanpassungs- und Strukturgestaltungspolitik aufgliedern läßt, verdient gegenwärtig keineswegs das Prädikat Wachstumspolitik. Sie wirkt im Gegenteil eher als Wachstumsbremse.

### **Schwächen sektoraler Wirtschaftspolitik**

Die sektorale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland weist hauptsächlich folgende Schwächen auf:

- Der Einfluß der Branchenverbände ist weitgehend unkontrolliert.
- Die Ziele sind oft unklar, und es kommt zu Zielkollisionen.
- Die Methode der besten Mittelwahl wird häufig nicht angewandt.
- Die Dosierung der Mittel ist manchmal schlecht.
- Die Erfolgskontrolle sektoraler Maßnahmen ist mangelhaft.
- Die Koordinierung der Branchenspolitiken ist zumeist nicht ausreichend.
- Es mangelt an der Durchsetzung der aufgestellten Grundsätze.

Zahlreiche Branchenverbände beeinflussen die sektorale Wirtschaftspolitik, und zwar häufig im verborgenen. Manchmal sind auch die Branchenministerien, die sich meist in eine einseitige Betreuerrolle für bestimmte Wirtschaftszweige haben hineindrängen lassen, daran interessiert, daß ihr Zusammenspiel mit den Verbänden nicht allzu deutlich wird. Dies ist besonders dann der Fall, wenn die politisch-staatlichen Instanzen gesamtwirtschaftlich zweifelhaften Forderungen organisierter Interessengruppen nach wettbewerbsmindernden Anbieterschutzordnungen oder Branchensubventionen nachgegeben haben. Erfahrungsgemäß machen sich die Produzenteninteressen zu Lasten der Gesamtinteressen immer dann unangemessen breit, wenn sie sich einer wirksamen Kontrolle durch den Wettbewerb und die Öffentlichkeit entziehen können.

In der sektoralen Wirtschaftspolitik gibt es mehr verdeckte als offene Ziele. Im Gegensatz zu den offenen Zielen, die klar zutage liegen und von den staatlichen Instanzen wirklich angestrebt werden, sind die verdeckten Ziele entweder wegen ungenauer Formulierung erläuterungsbedürftig (interpretationsbedürftige Ziele) oder von den staatlichen Instanzen nicht ernst gemeint und zur

Verschleierung der wirklichen Ziele vorgeschoben (getarnte Ziele). Unklare Ziele verdecken aber manchmal Zielkonflikte.

Häufig werden die branchenpolitischen nicht mit den gesamtwirtschaftlichen Zielen abgestimmt. So kollidieren viele Detailziele der sektoralen Wirtschaftspolitik, die auf eine Strukturkonservierung unrentabler Produktionen hinauslaufen, mit dem Wachstumsziel und dem Ziel einer möglichst hohen volkswirtschaftlichen Produktivität.

### **Subventionen nach dem Gießkannenprinzip**

Die Instanzen der sektoralen Wirtschaftspolitik haben häufig die Methode der besten Mittelwahl, bei der alternative Mittel hinsichtlich ihrer Zielkonformität einschließlich ihrer Neben- und Fernwirkungen sowie ihrer Systemkonformität abzuwägen sind, nicht angewandt. Aufwand-Nutzen-Vergleiche, die Aufschluß über die Eignung branchenpolitischer Maßnahmen geben können, werden oft nicht angestellt. Gelegentlich genügte es den Politikern bereits, wenn eine hastig ergriffene Maßnahme die Klagen und Forderungen der Produzenten einer Branche — und sei es auch nur kurzfristig — verstummen ließ, wobei eventuelle schädliche Neben- oder Fernwirkungen für die Verbraucher oder andere Gruppen oft gering geachtet wurden. Die sektorale Wirtschaftspolitik ist weitgehend zu einer Anbieterschutzpolitik degeneriert.

Entsprechend dem ökonomischen Prinzip müssen Förderungsmaßnahmen so dosiert werden, daß ein angestrebtes Ziel mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz erreicht bzw. bei vorgegebenen Mitteln der höchstmögliche Grad der Zielerfüllung erlangt wird. Dies setzt voraus, daß der Kreis der Förderungsempfänger jeweils entsprechend der Zielsetzung genau abgegrenzt wird. Es muß ausgeschlossen werden, daß Wirtschaftssubjekte oder Vorhaben, die nach der Zielsetzung nicht unter die Förderung fallen sollen, unbeabsichtigt mitprofitieren. Die Instanzen der sektoralen Wirtschaftspolitik haben aber häufig die Subventionen nicht auf einen genau formulierten Förderungszweck und abgegrenzten Empfängerkreis ausgerichtet, sondern nach dem Gießkannenprinzip auf Arme und Reiche, Bedürftige und Nichtbedürftige, lebensfähige und nichtlebensfähige Unternehmen verteilt. Oft unterblieb eine spätere Feindosierung der Mittel, weil es an einer effektiven Erfolgskontrolle der wirtschaftspolitischen Maßnahmen fehlte.

Einige Branchenspolitiken — wie z. B. die Agrar-, Verkehrs- und Energiepolitik — sind nur mangelhaft untereinander und mit der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzpolitik abgestimmt. Dazu hat auch beigetragen, daß die seit 1966 gültigen

„Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik“ der Bundesregierung in der Praxis keine nennenswerte Formkraft erlangt haben. Es zeigt sich einmal mehr, daß allgemeine Grundsätze, die nicht das Verbindlichkeitsgebot eines Gesetzes haben, im harten tagespolitischen Getriebe schnell in Vergessenheit geraten oder bewußt unbeachtet bleiben.

### Transparenz kontrolliert Gruppeninteressen

Da voraussichtlich die sektorale Wirtschaftspolitik auch weiterhin zu einem erheblichen Teil durch eine „unheilige Allianz“ von Staat und Verbandskräften (Goetz Briefs) geprägt wird, muß eine bessere Transparenz der vielfältig verdeckten Beeinflussungsversuche und Einflüssen von Interessenverbänden auf die konkreten Handlungen der staatlichen Instanzen gefordert werden. Die politisch-staatlichen Instanzen sollten strikt dazu angehalten werden, die wesentlichen Eingaben und Stellungnahmen der Verbände und anderer Interessenten als Anlagen zu Gesetz- und Verordnungsentwürfen beizufügen. Die staatlichen Instanzen mit Entscheidungsfunktionen, die zu meist einen mehr oder weniger großen Ermessensspielraum haben, sollten außerdem verpflichtet werden, zumindest einmal jährlich einen „Bericht über die Forderungen nichtstaatlicher Kräfte“ zu veröffentlichen. Dabei müßte auch jeweils dargelegt werden, ob, inwieweit und weshalb den Forderungen nichtstaatlicher Kräfte entsprochen wurde.

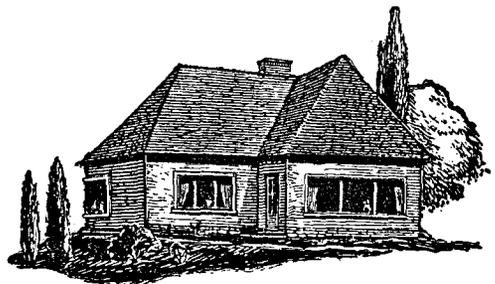
Sowohl Verbände-Hearings bei den Ministerien als auch konzertierte Aktionen zwischen staatlichen Instanzen und nichtstaatlichen Kräften sollten grundsätzlich öffentlich sein. Wenn schon den Interessenvertretern Gelegenheit gegeben wird, ihre Anliegen und Partikularinteressen den staatlichen Entscheidungsträgern vorzutragen, so sollten zumindest Vertreter der Presse und anderer Kommunikationsmittel als Beobachter zugelassen werden.

### Sachverständigenrat für sektorale Fragen?

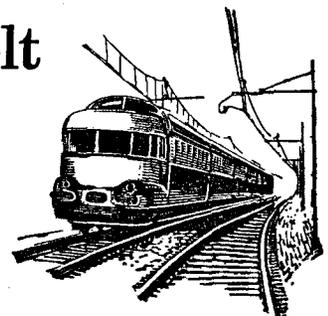
Die Instanzen der sektoralen Wirtschaftspolitik, die unter dem permanenten Druck organisierter Interessengruppen kaum langfristig tragfähige Konzeptionen entwickeln können, bedürfen dringend der Unterstützung durch einen interessenneutralen Sachverständigenrat. Hauptsächliche Aufgabe eines „Sachverständigenrates zur Begutachtung sektoraler Fragen“ wäre es, im Rahmen der marktwirtschaftlichen Gesamtordnung alternative Lösungsmöglichkeiten für sektorale Probleme aufzuzeigen. Eventuell würde es ausreichen, statt eines neuen Gremiums die Kompetenzen des

Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ausdrücklich auf sektorale Fragen auszudehnen. Der jetzige Sachverständigenrat sollte dann in die Lage versetzt werden, von Fall zu Fall geeignete Sachverständige – vor allem Wissenschaftler – zur Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten für sektorale Probleme hinzuzuziehen.

Ein Sachverständigenrat kann die ökonomisch rationalen Lösungsmöglichkeiten nur aufzeigen. Die Entscheidung über die Anwendung der empfohlenen Mittel bleibt jedoch politisch-staatlichen Instanzen überlassen. Die Instanzen der sektoralen Wirtschaftspolitik haben gegenwärtig nahezu einen unbegrenzten Ermessensspielraum bei der Auswahl, Ausgestaltung und Anwendung branchenpolitischer Maßnahmen. Erfahrungsgemäß führt dies dazu, daß der Staat sektorale Probleme



für eine  
helle  
freundliche  
Welt



weltweit **sunlicht** zeitnah

häufig auf Kosten Dritter – vornehmlich der Verbraucher und Steuerzahler – zu lösen trachtet.

### **Ein Strukturanpassungsgesetz ist notwendig**

Wie im mikroökonomischen Bereich das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und im makroökonomischen Bereich das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft die Entscheidungen der staatlichen Instanzen an bestimmte Vorschriften binden, so muß auch für den „mesoökonomischen“ Bereich (Branchenbereich) ein Rahmengesetz zur sektoralen Wirtschaftspolitik (Strukturanpassungsgesetz) die Entscheidungen der staatlichen Instanzen an bestimmte Mindestanforderungen binden.

Ein solches Rahmengesetz zur sektoralen Wirtschaftspolitik hat im wesentlichen zwei Aufgaben: Zum einen soll es die Gefahren der staatlichen Gruppenbegünstigung zu Lasten Dritter – insbesondere der Verbraucher und Steuerzahler – mindern, und zum anderen soll es dafür sorgen, daß eventuelle staatliche Interventionen und Hilfen nur zur notwendigen Unterstützung des ökonomischen Strukturwandels, nicht jedoch entgegen den Marktimpulsen zur Strukturkonservierung verwandt werden. Dabei hätte ein Strukturanpassungsgesetz selbstverständlich zu berücksichtigen, daß die Anpassung an den Strukturwandel grundsätzlich eine Aufgabe der Wirtschaftssubjekte selbst ist. Nur ausnahmsweise in besonderen im Gesetz näher zu bezeichnenden Fällen und unter strengen Bedingungen sollten die staatlichen Instanzen ermächtigt werden, helfend einzugreifen. Das Gesetz muß so konzipiert werden, daß die heute nahezu schrankenlosen Eingriffsmöglichkeiten des Staates, die häufig zur willkürlichen Begünstigung von bestimmten Wirtschaftszweigen und Gruppen zu Lasten anderer Wirtschaftssubjekte führen, begrenzt und an eindeutige Mindestanforderungen gebunden werden.

### **Pflichtenkatalog für staatliche Instanzen**

Da die Branchenverhältnisse, die sich im Konjunkturverlauf und in der langfristigen Strukturentwicklung ständig ändern, zu differenziert sind, läßt sich eine Kasuistik der Situationen, die eine staatliche Hilfe rechtfertigen, sowie der jeweils anzuwendenden Mittel kaum gesetzlich festlegen. In einem Rahmengesetz können aber die Subjekte der sektoralen Wirtschaftspolitik an einen Pflichtenkatalog gebunden werden. Die staatlichen Instanzen sollten bei allen Handlungen, die sie zur Unterstützung des Anpassungsprozesses von Wirtschaftszweigen zu ergreifen beabsichtigen, verpflichtet werden:

klar umrissene operationale Ziele, die mit dem gesamtwirtschaftlichen Zielsystem konsistent sind, zu formulieren;

mögliche alternative Wege zur Zielerreichung entweder selbst aufzuzeigen oder durch den vorgeschlagenen Sachverständigenrat aufzeigen zu lassen;

bei der Abwägung verschiedener Maßnahmen die Neben- und Fernwirkungen sowie die Systemkonformität zu berücksichtigen;

Kosten- bzw. Aufwand-Nutzen-Vergleiche vorzunehmen;

das Ergebnis aller Überlegungen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wobei auf eventuelle Beeinflussungsversuche nichtstaatlicher Kräfte hinzuweisen wäre.

Die Ausgestaltung von Hilfsmaßnahmen zugunsten von Wirtschaftszweigen sollte grundsätzlich an folgende Bedingungen geknüpft werden:

Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs sollte soweit wie möglich gewahrt werden.

Nur Hilfe zur Selbsthilfe sollte gewährt werden.

Die Maßnahmen, insbesondere auch wettbewerbsmindernde Branchenordnungen, sollten stets zeitlich befristet sein.

Bei längerfristigen Hilfen sollte eine degressive Gestaltung vorgenommen werden.

Die Hilfe sollte grundsätzlich zurückgezahlt werden müssen.

Besonders das Postulat „Wahrung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs“ ist ausdrücklich im Strukturanpassungsgesetz zu verankern, um vor schnellen und unverhältnismäßigen Maßnahmen des Staates zur Ausschaltung oder Dämpfung des Wettbewerbs zugunsten bestimmter Branchen und Gruppen einen Riegel vorzuschieben.

### **Strukturanpassungsabgabe der Branchen**

Es scheint gerechtfertigt, die Strukturhilfen für Wirtschaftszweige nicht mehr aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren, sondern diese speziellen Begünstigungen als Solidarhilfe der Wirtschaft zur Behebung gesamtwirtschaftlich schädlicher Strukturkrisen und -probleme zu gestalten.

Dementsprechend könnte es ratsam sein, im Strukturanpassungsgesetz die Bildung einer „Strukturkasse“ vorzusehen, deren Finanzmittel im Umlagewege – eventuell nach dem Kriterium des Umsatzes und ausgerichtet am jeweiligen Förderungsbedarf – hauptsächlich von den Branchen selbst aufzubringen wären. Ein solches Sondervermögen „Strukturkasse“ würde die öffentlichen Haushalte vom Ballast ausgabewirksamer Bran-

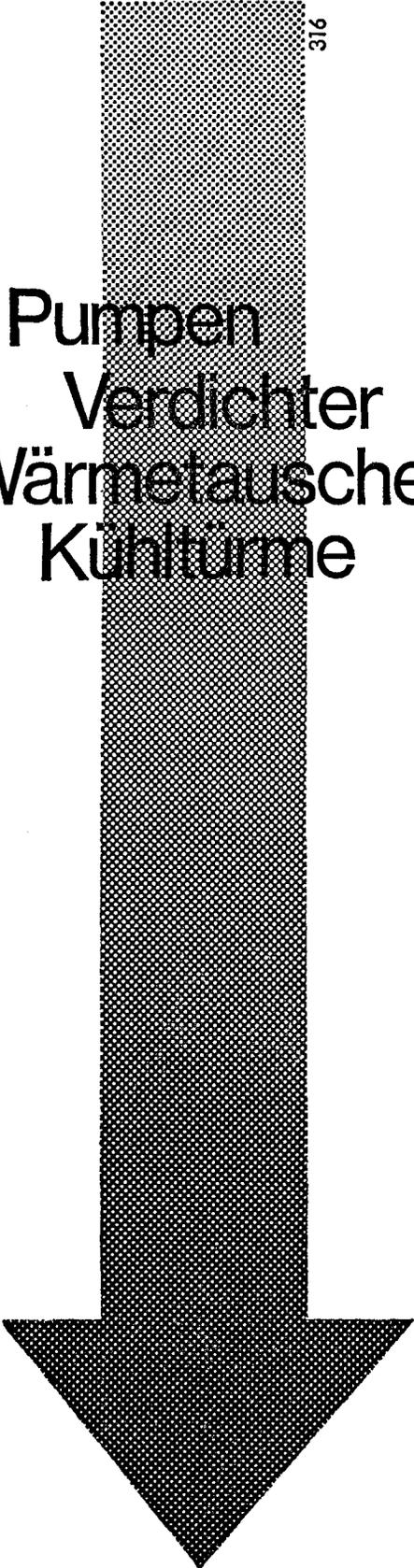
chensubventionen befreien und die Finanzpolitik in die Lage versetzen, entweder eine allgemeine Steuersenkung vorzunehmen oder mehr Steuer-gelder in den Ausbau der Infrastruktur zu lenken.

Auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, daß die Unternehmen die „Strukturanpassungs-abgabe“ in die Preise ihrer Produkte und Dienst-leistungen einkalkulieren und – vorausgesetzt die Marktlage gestattet es – auf die Verbraucher abwälzen, so bleibt doch ein nicht zu unter-schätzender Vorteil: Die Produzentenverbände werden aus Wettbewerbsgründen – schon gegen-über der Auslandskonkurrenz – ständig ihr Interesse und ihren Einfluß darauf konzentrieren, daß der Hebesatz der Strukturanpassungsabgabe möglichst niedrig festgesetzt wird. Heute stellt jeder Branchenverband, der Staatshilfe erheischt, weitgehend unangefochten von anderen organi-sierten Produzentenvereinigungen Maximalforde-rungen und versucht, aus den öffentlichen Budgets möglichst viele und hohe Branchensubventionen für seine Mitglieder herauszuholen. Bei dem Modell der selbstfinanzierten Strukturkasse wür-den die Wirtschaftszweige, denen eine Mitwirkung bei der staatlich verwalteten Kasse einzuräumen wäre, aus Eigeninteresse darauf achten, daß die Maßstäbe für die Förderungswürdigkeit möglichst streng sind und der Mittelbedarf der Struktur-kasse möglichst gering gehalten wird.

#### **Leitbild der neuen Strukturpolitik**

Bekanntlich garantieren Gesetze allein noch keine gute Politik. Ein Rahmengesetz zur sektoralen Wirtschaftspolitik kann sicherlich einen Mindest-schutz vor einer willkürlichen Schaffung von Privi-legien für bestimmte Wirtschaftszweige und Inter-essengruppen bieten. Insofern muß ein solches Gesetz die Rahmenbedingungen einer freiheit-lichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung komplettieren. Darüber hinaus bedarf es je-doch gerade in dem ordnungspolitisch „glit-schigen“ Bereich einer Wirtschaftspolitik sui generis für Wirtschaftszweige eines klaren Leit-bildes, das sich widerspruchsfrei in die wirtschafts-politische Gesamtkonzeption einfügt.

Die bisher im Rahmen von isolierten Branchen-politiken betriebene weitgehende Strukturkonser-vierungspolitik muß endlich einer systemkonformen Strukturanpassungspolitik weichen. Leitbild einer solchen Strukturanpassungspolitik müßte es sein, die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft, das Wirtschaftswachstum und den Wohlstand der Staatsbürger zu fördern, und zwar durch Herstel-lung bzw. Erhöhung der Mobilität der Produktions-faktoren sowie durch Stärkung der Fähigkeit und des Willens der Wirtschaftssubjekte, sich an ökonomische Strukturwandlungen in den Wirt-schaftszweigen und Berufen anzupassen.



**Pumpen  
Verdichter  
Wärmetauscher  
Kühltürme**

# **HALBERG**

Maschinenbau GmbH+Co 67Ludwigshafen  
Tel. (06 21) 5 61 21 Telex 04 64833