

Peters, Hans-Rudolf

Article — Digitized Version

Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Peters, Hans-Rudolf (1988) : Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 8, pp. 429-436

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136431>

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.

Hans-Rudolf Peters

Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik

In der Bundesrepublik klaffen Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik weit auseinander. Professor Dr. Hans-Rudolf Peters, der bis 1974 als Regierungsdirektor im Bundeswirtschaftsministerium tätig war, kennt die Problematik aus eigener Anschauung und zeigt Ansatzpunkte für eine Reform der sektoralen Strukturpolitik auf.

Das Thema Konzeption und Wirtschaftlichkeit der sektoralen Strukturpolitik beinhaltet eine doppelte Problemstellung. Zum einen soll die Konzeption der sektoralen Strukturpolitik der politisch-staatlichen Entscheidungsträger in der Bundesrepublik Deutschland dargestellt und interpretiert werden. Zum anderen soll die praktizierte sektorale Strukturpolitik mit dem strukturpolitischen Leitbild konfrontiert werden, um festzustellen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die strukturpolitischen Instanzen ihre Handlungen tatsächlich an dem Leitbild ausgerichtet haben oder ob und inwieweit strukturpolitische Konzeption und Wirklichkeit auseinanderklaffen.

Da bekanntlich unklare Begriffe die Probleme verstellen und zu Mißverständnissen führen können, seien zunächst die Begriffe „Konzeption“ und „sektorale Strukturpolitik“ erläutert. Im wirtschaftspolitischen Bereich versteht man unter einer Konzeption eine Zusammenfassung und möglichst widerspruchsfreie Verknüpfung von allgemein und langfristig bedeutsamen Grundsätzen, Zielen, Methoden und Instrumenten der Wirtschaftspolitik oder einer Teilwirtschaftspolitik (wie z.B. der sektoralen Strukturpolitik) zu einem Leitbild, an dem sich die Handlungen der wirtschafts- (bzw. struktur-)politischen Instanzen orientieren sollen.

Bekanntlich ist die Strukturpolitik neben der Ordnungs- und der Konjunkturpolitik der dritte Parameter staatlichen Handelns in marktwirtschaftlich orientierten Systemen. Üblicherweise unterscheidet man zwischen sektoraler und regionaler Strukturpolitik. Während die sektorale Strukturpolitik auf die Wirtschaftszweige gerichtet ist und hauptsächlich deren intra- und intersektoralen Strukturwandel zu beeinflussen versucht, ist die regionale Strukturpolitik auf die Regionen gerichtet und

konzentriert sich auf deren ökonomische und infrastrukturelle Entwicklung. Sektorale und regionale Strukturpolitik weisen manchmal enge Verzahnungen auf. Dieses zeigt sich besonders dann, wenn sektorale Strukturprobleme konzentriert in industriell oder agrarisch monostrukturierten Regionen auftreten und staatliche Förderungsmaßnahmen gleichzeitig die sektorale und die regionale Wirtschaftsstruktur verbessern sollen.

Nach diesen Vorklärungen läßt sich der Gegenstandsbereich sektoraler Strukturpolitik folgendermaßen eingrenzen: Die (praktizierende) sektorale Strukturpolitik umfaßt alle Bestrebungen und Maßnahmen strukturpolitischer Instanzen, die darauf abzielen,

- strukturbestimmende Relationen (z.B. die Wettbewerbsverhältnisse) bestimmter Wirtschaftszweige und Ausnahmehereiche abweichend von den allgemeingültigen Ordnungsprinzipien zu regeln. Ich nenne diesen Bereich Regulierungspolitik,
- Strukturwandlungen innerhalb von und zwischen Wirtschaftszweigen in einer Gesamtwirtschaft prozeßpolitisch auszulösen, zu verstärken, abzuschwächen oder zu unterbinden. Ich nenne diesen Bereich Strukturprozeßpolitik.

Nach der strukturpolitischen Konzeption der politisch-staatlichen Entscheidungsträger, wie sie sich vor allem in den „Grundsätzen der sektoralen Strukturpolitik“¹ widerspiegelt, hat sich die sektorale Strukturpolitik prinzipiell in den Ordnungsrahmen der Marktwirtschaft einzu-fügen. Grundsätzlich soll es dabei bleiben, daß die Steuerung der Wirtschaftsprozesse durch den Markt im Rahmen der Wettbewerbsordnung erfolgt und sich die Wirtschaftsstruktur als Ergebnis dieser Marktprozesse bildet. Die Strukturpolitik darf also die Marktsteuerung, die letztlich auch strukturbildend wirkt, nicht außer Kraft

Prof. Dr. Hans-Rudolf Peters, 56, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Vorstand des Instituts für Volkswirtschaftslehre an der Universität Oldenburg.

¹ Bundesregierung: Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik. Neufassung, in: Bundestags-Drucksache V/2469 vom 16. 1. 1968. Alle nachfolgenden Bundesregierungen haben ausdrücklich den Inhalt dieser Grundsätze als Leitbild der sektoralen Strukturpolitik anerkannt.

setzen, sondern sie soll im Gegenteil die marktwirtschaftlichen Funktionsbedingungen durch Erhöhung der Mobilität der Produktionsfaktoren und Förderung der strukturellen Anpassungsfähigkeit verbessern.

Alle Bundesregierungen haben bisher ausdrücklich eine indikative Planung der gesamten Wirtschaftsstruktur abgelehnt. Es ist klar erkannt worden, daß die prognostische Kraft einer indikativen Strukturplanung kaum mehr als die Vorausschätzung der bisherigen sektoralen Trends erlaubt. Darüber hinaus dürfte es einer sektoralen Programmierung auf unsicherem prognostischem Fundament kaum gelingen, die strukturpolitisch eigentlich entscheidenden sektoralen Trendumbrüche vorauszusehen und zu signalisieren. Zudem sehen auch die politisch-staatlichen Entscheidungsträger die Gefahr, daß selbst von einer nur richtungweisenden Strukturplanung mit formal unverbindlichen Zielen neue Forderungen der Interessengruppen nach Strukturhilfen und weitere öffentliche Interventionen ausgehen können. Es wird nämlich befürchtet, daß der Staat Strukturhilfen kaum verweigern kann, wenn sich seine Projektion als ökonomisch verfehlt und die Orientierung als verlustreich für die Unternehmen erweist.

Ziele der Strukturpolitik

Nach den ursprünglichen Zielbestimmungen, die sich bis heute inhaltlich nicht geändert haben, „(ergeben sich) die Ziele der Strukturpolitik im Bereich der sektoralen Struktur der gewerblichen Wirtschaft aus der Notwendigkeit, dazu beizutragen, daß

- die Wirtschaftszweige an unumgängliche Strukturwandlungen angepaßt und damit freiwerdende Produktionsfaktoren in günstigere Verwendungen überführt werden (Anpassung),
- für den gesamtwirtschaftlichen Fortschritt wichtige zukunftssichernde Produktionen entwickelt werden (Zukunftssicherung)².

Es sollen also sowohl Ziele der Strukturanpassung als auch der Strukturwandelbeschleunigung angestrebt werden. Nach den Grundsätzen der sektoralen Strukturpolitik „(muß) von der staatlichen Politik erwartet werden, daß sie den Strukturwandel erleichtert und fördert. Unvermeidliche Anpassungen aufzuhalten bedeutet, auf Wachstumsmöglichkeiten zu verzichten . . . Die Mobilität der Produktionsfaktoren muß auch dann sichergestellt sein, wenn dies für einzelne Unternehmen oder ganze Wirtschaftszweige mit großen Anstrengungen oder sogar mit dem Ausscheiden auf Dauer unrentabler Betriebe verbunden ist“³. Strukturerhaltungsziele sollen grundsätzlich nicht verfolgt werden. Eine der Begrün-

dungen dafür lautet: „Behinderung des Strukturwandels und konservierende Eingriffe des Staates bedeuten einen Verzicht auf künftiges Wirtschaftswachstum und damit auch auf Einkommensverbesserungen und Beschäftigungschancen für alle. Außerdem zeigen die Erfahrungen, daß subventionierte Arbeitsplätze wegen begrenzter Finanzierungsspielräume der öffentlichen Haushalte und Belastungsgrenzen der Steuerzahler und Verbraucher längerfristig unsicher bleiben. Konservierende Subventionen führen zudem zur Erhöhung und zu Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten zu Lasten wachstumsfördernder investiver Ausgaben.“⁴ Jede Bundesregierung hat bisher betont, daß sie eine Politik der Konservierung überkommener Strukturen ablehnt und ihre primäre Aufgabe darin sieht, den Strukturwandel zu fördern. Der sektoralen Strukturpolitik ist also im Kern die Rolle einer Wachstumsstützungspolitik zugeordnet. Der Art nach haben sich die politisch-staatlichen Entscheidungsträger für eine wachstumsorientierte Strukturanpassungspolitik und gegen eine Strukturhaltungspolitik entschieden.

Wenngleich keine Strukturkonservierung angestrebt werden soll, so können jedoch gemäß den Grundsätzen der sektoralen Strukturpolitik Anpassungsvorgänge verlangsamt werden, „wenn ein sich selbst überlassener Vorgang zu überstürzten und damit zu krisenhaften Entwicklungen zu führen droht“. In den Grundsätzen wird sodann empfohlen, den Anpassungsprozeß zu verlangsamen, „wenn sonst mit sozialpolitischen Nachteilen größeren Umfangs gerechnet werden müßte, oder wenn Unternehmen in Mitleidenschaft gezogen würden, die bei einem gemäßigeren Ablauf ihre Wettbewerbsfähigkeit bewahren oder wiedererlangen könnten“.

Hier ist ein Einfallstor aufgestoßen worden, durch das eventuell alle möglichen Strukturerhaltungsziele – getarnt als zeitlich gestreckte Anpassungsziele – anvisiert werden können; denn es dürfte nicht allzu schwer sein, nahezu jedes verkappte Strukturerhaltungsziel der Gegenwart als zeitlich begrenzte Etappe zum Strukturanpassungsziel der Zukunft zu deklarieren.

Instrumente und Methoden

In den Grundsätzen der sektoralen Strukturpolitik werden die Instrumente und Methoden in zwei Gruppen eingeteilt, und zwar in die Mittel zur allgemeinen Förde-

² Strukturbericht 1969 der Bundesregierung, in: Bundestags-Drucksache V/4564 vom 4. 7. 1969, S. 4.

³ Bundesregierung: Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik. Neufassung, in: Bundestags-Drucksache V/2469 vom 16. 1. 1968.

⁴ Jahresbericht der Bundesregierung 1978, hrsg. vom Presse- und Informationsamt, S. 215.

zung des Strukturwandels und in besondere staatliche Anpassungshilfen.

Bei der ersten Gruppe wird davon ausgegangen, daß der Staat die Strukturwandlungen fördert, indem er „die Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsablauf transparent macht, Anpassungshemmnisse abbaut und das wirtschaftlich relevante Recht entsprechend gestaltet“. So sollen die staatlichen Instanzen die Wirtschaftssubjekte so frühzeitig und soweit wie möglich über vorgesehene Datenänderungen informieren, wozu die Offenlegung der beabsichtigten mittelfristigen Wirtschaftspolitik und der mehrjährigen Finanzplanung dienen kann. Ferner soll der Staat dafür sorgen, daß auch die kleinen und mittleren Unternehmen genauere Marktinformationen und bessere Fachkenntnisse erlangen können, wozu die Betriebsberatung, die Fortbildung und spezielle Marktuntersuchungen in mittelständischen Branchen gefördert werden sollen. Im wirtschaftsrelevanten Recht sollen Anpassungshemmnisse beseitigt und die intersektorale und berufliche Mobilität gestärkt werden. Beispielsweise sollen in der Außenwirtschaft administrative Hemmnisse abgebaut und im Gewerberecht die hohe Zahl der erlaubnispflichtigen Gewerbe sowie der Sachkundenachweise eingeschränkt werden. Die arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen sollen mobilitätsfreundlicher gestaltet und die teilweise noch zu enge fachliche Berufsausbildung der Arbeitnehmer auf eine breitere Basis gestellt werden. Von diesen allgemeinen Maßnahmen erhoffen sich die strukturpolitischen Entscheidungsträger eine vorbeugende Wirkung, so daß es erst gar nicht zu krisenhaften Anpassungsproblemen im Zuge des Strukturwandels kommt.

Problematisch wird es dann bei den besonderen staatlichen Anpassungshilfen, mit denen strukturelle Anpassungsvorgänge verlangsamt werden sollen. Die altbekannten außenhandelspolitischen Mittel des Protektionismus, wie Einfuhrkontingente, Zölle und Selbstbeschränkungsabkommen mit Exportländern, werden in befristeter Form für geeignet gehalten, Anpassungsvorgänge zu verlangsamen. Dem gleichen Zweck sollen steuerliche Vergünstigungen während der Streckung des Anpassungszeitraumes und staatliche Bürgschaften für Kredite zur Rationalisierung und Modernisierung von Betrieben dienen. Gemäß den Grundsätzen gilt es, einen Strukturwandel zu beschleunigen, wenn „ein notwendiger Anpassungsprozeß durch Beharrungskräfte so behindert (wird), daß der wachstumsorientierte Strukturwandel nicht so oder nur in zu geringem Umfang eintritt“. Zu diesem Zweck sollen bestehende Einfuhrhemmnisse und Subventionen abgebaut sowie Finanzierungshilfen zur Umstellung der Produk-

tionsprogramme gegeben werden. Ferner werden zur Beschleunigung des Strukturwandels Finanzierungshilfen offeriert als Anreiz zum Aufbau besonders zukunftsträchtiger Produktionszweige, wobei auf die Hilfen für die Luft- und Raumfahrtindustrie und für Kernkraftwerke hingewiesen wird.

Praktizierte sektorale Strukturpolitik

Beachtliche Analyseprobleme werden bei dem schwierigen Unterfangen aufgeworfen, die strukturpolitische Wirklichkeit an dem aufgestellten Leitbild der sektoralen Strukturpolitik zu messen, zu bewerten und letztlich im größeren Rahmen der gesamten Wirtschaftspolitik zu beurteilen. Das zentrale Problem liegt in dem rein qualitativen Charakter des strukturpolitischen Leitbildes begründet, das keine quantitativen Ziele und kein konsistentes Zielsystem mit Zielrangfolge aufweist. Während der Analytiker der Konjunkturpolitik deren Erfolge bzw. Mißerfolge anhand numerisch bestimmbarer Zielerreichungsgrade relativ weniger Ziele an der Meßplatte globaler Zielprojektionen – quasi im Lichte öffentlicher Nachprüfbarkeit – ablesen kann, hat es der Analytiker einer vorwiegend reaktiven Strukturpolitik weitaus schwerer. Er findet meist ein nahezu undurchsichtiges Gemenge vage formulierter sektorpolitischer Ziele vor und muß ohne jedes Meßgerät auskommen sowie seine von vornherein stark begrenzten Erfolgskontrollversuche noch dazu im dunklen Dschungel sich vielfältig verzweigender Partialinteressen von Branchenverbänden mit dem Ressortegoismus strukturpolitischer Instanzen durchführen. Da es die politisch-staatlichen Entscheidungsträger in der Bundesrepublik Deutschland bisher grundsätzlich abgelehnt haben, sektorale Zielprojektionen aufzustellen, ist ein quantitativer Ist-Soll-Vergleich unmöglich und damit auch eine strukturpolitische Erfolgskontrolle außerordentlich erschwert. Es bleibt praktisch nichts anderes übrig, als die nicht quantifizierten Zielaussagen zugrunde zu legen, die Ansätze strukturpolitischen Handelns aufzuzeigen und die erkennbaren Auswirkungen des eingesetzten Instrumentariums auf die Ziele zumindest trendmäßig einzuschätzen, um herauszufinden, ob und inwieweit sich strukturpolitische Konzeption und Wirklichkeit decken oder auseinanderklaffen.

Da es nicht möglich ist, die gesamte praktizierte sektorale Strukturpolitik im Detail vorzuführen, wird im folgenden die Problematik an einigen schwergewichtigen Problembereichen und signifikanten Beispielen verdeutlicht.

Entgegen der proklamierten Wachstumsorientierung und Anpassungsförderung hat sich die sektorale Struk-

turpolitik ganz überwiegend auf ökonomische Schrumpfbereiche konzentriert und versucht, den Strukturwandel entgegen den Markttendenzen mit branchenprotektionistischen und dirigistischen Mitteln aufzuhalten. Dabei wurde manchmal nicht der „kranke“ Wirtschaftszweig operiert, sondern der gesunde Konkurrent zur Ader gelassen. So hat z.B. der Staat versucht, die Defizite der Staatsbahn durch Eindämmung des Straßengüterverkehrs mittels Kontingentierung und Sondersteuern zu reduzieren sowie den Absatz des Steinkohlenbergbaus mittels der Heizölsteuer und Selbstbeschränkungsabkommen der Mineralölindustrie zu stabilisieren.

Die Strukturwandelverzögerungspolitik, die sich sowohl des klassischen Instrumentariums des Außenhandelsprotektionismus als auch anderer Regulierungsinstrumente bediente, nahm einen breiten Raum ein. Ein Grund liegt darin, daß manche als Erhaltungsmaßnahme gedachte strukturpolitische Aktion sich im nachhinein lediglich als strukturwandelverzögernde Momenthandlung erwies. Eine völlige und permanente Strukturhaltung, die gegen die Marktkräfte durchgesetzt werden muß, gelang nämlich nur selten. Häufig zahlten den Preis für eine künstliche Verzögerung des Strukturwandels die Unternehmen des zeitweise geschützten Wirtschaftszweiges selbst, und zwar immer dann, wenn sie – innovatorisch inaktiv und marktstrategisch unvorbereitet – von der Wucht des nur zurückgestauten Strukturwandels überrollt wurden.

Obwohl Rationalisierung eine ständige Aufgabe jedes Unternehmens ist, sind im Rahmen der Strukturpassungspolitik derartige Bemühungen in bestimmten mittelständischen Gewerbebranchen staatlicherseits unterstützt worden. Die mittelständische Gewerbebeförderung richtete sich vor allem an das Handwerk, Teile des Handels, das Verkehrsgewerbe sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe. Gefördert wurden beispielsweise der Auf- und Ausbau sowie die Unterhaltung von Betriebsberatungsdiensten und von speziellen Schulungsstätten sowie Rationalisierungskurse. In der Regel wurden diese Gewerbebeförderungsmittel nur als Hilfe zur Selbsthilfe gewährt, wobei Voraussetzung für eine staatliche Förderung stets eine angemessene Eigenbeteiligung der mittelständischen Unternehmen oder deren Berufsorganisationen war. Zudem flossen den mittelständischen Betrieben Umstellungskredite vor allem aus dem ERP-Sondervermögen zu. Der Staat förderte ferner die Kreditgarantiegemeinschaften der mittelständischen Wirtschaft durch Übernahme von Rückbürgschaften. So konnten die Kreditgarantiegemeinschaften für mittel- und langfristige Kredite an kleine oder mittlere Unternehmen, die oft nicht die banküblichen Sicher-

heiten stellen konnten, Ausfallbürgschaften bis zu einem gewissen Prozentsatz des jeweiligen Kredites übernehmen, die vom Staat weitgehend rückverbürgt wurden. Für die gesamte mittelständische Gewerbebeförderung blieben die finanziellen Aufwendungen des Staates – verglichen mit den teils enormen Zuwendungen an andere einzelne Wirtschaftszweige (wie z.B. den Steinkohlenbergbau oder die Landwirtschaft) – äußerst gering.

Strukturgestaltungspolitik

Die Strukturwandelbeschleunigungspolitik bediente sich hauptsächlich des Instrumentariums der Forschungs- und Technologiepolitik. Inwieweit die staatliche Förderung von industrieller Forschung und technischer Entwicklung der für zukunftsträchtig gehaltenen Wirtschaftszweige (wie z.B. der elektronischen Datenverarbeitungs-, der Kernenergie- und der Luft- und Raumfahrtindustrie) die Entwicklung dieser angeblichen Zukunftsbereiche sowie anderer Wirtschaftszweige vorantrieben und den Strukturwandel in der Volkswirtschaft tatsächlich beschleunigt hat, läßt sich schwer abschätzen. Möglicherweise hat die staatliche Forschungsförderung dazu beigetragen, daß das technisch-ökonomische Fortschrittswissen vermehrt worden ist, wodurch eventuell die Voraussetzungen für eine rasche Durchsetzung des technologischen Strukturwandels verbessert worden sind. Allerdings kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß sich die teilweise massive staatliche Forschungs- und Entwicklungsförderung einzelner Großunternehmen bestimmter Branchen lediglich in einer Art Dividendenaufbesserung infolge ersparter unternehmenseigener Forschungsaufwendungen niedergeschlagen hat und somit von einer induzierten Strukturwandelbeschleunigung keine Rede sein kann.

In der Strukturgestaltungspolitik spielte zeitweise die aktive Konzentrationsförderung eine ordnungspolitisch unrühmliche Rolle. Die politisch-staatlichen Entscheidungsträger haben gelegentlich unter Hinweis darauf, daß die scharfe Konkurrenz auf den gewachsenen Märkten Großunternehmen im Weltmaßstab erfordere – teilweise spektakuläre Konzentrationsprozesse aktiv gefördert, wie z. B. den Zusammenschluß der Steinkohlenzechen des Ruhrgebietes in der Ruhrkohle AG und die konzentrationsmäßige Gigantenfusion des bundeseigenen Energiekonzerns Veba mit dem Großunternehmen Gelsenberg. Entgegen den wohlfeilen Lippenbekenntnissen zur Marktwirtschaft und damit zu wettbewerblichen Branchenstrukturen war eine gewisse Neigung mancher strukturpolitischer Entscheidungsträger unverkennbar, Brancheneinheitsgesellschaften durch

Unternehmenskonzentration zu schaffen. Dabei übersehen naive Strukturpolitiker, die sich durch die unbewiesene Annahme einer angeblich höheren Leistungsfähigkeit von nationalen Brancheneinheitsgesellschaften auf den Weltmärkten haben blenden lassen, daß Branchenmonopole im Inland Sozialisierungsforderungen unweigerlich heraufbeschwören und tatsächliche Verstaatlichungen der betreffenden Wirtschaftszweige eventuell unumgänglich machen.

Trotz wettbewerbsrechtlich eingeführter Fusionskontrolle hat der Staat den Konzentrationsgrad in manchen Wirtschaftszweigen – wie z.B. der Energiewirtschaft – bedrohlich anwachsen lassen. Deshalb ist statt einer passiven Konzentrationsduldungs- und teilweise aktiven Konzentrationsförderungs politik eine konsequente Antikonzentrationspolitik zur Auflösung übermäßiger Unternehmenskonzentration geboten, wenn auf die marktwirtschaftliche Steuerung und Strukturbildung auch in oligopolistisch strukturierten Wirtschaftsbereichen nicht verzichtet werden soll. Bei jenen sektoralen Konzentrationen, an denen die öffentliche Hand maßgeblich beteiligt ist, bedarf es dazu nicht einmal der Schaffung neuer Rechtsgrundlagen, sondern nur des politischen Willens zur Entflechtung und Konzentrationsminderung.

Analyse-Ergebnis

Im folgenden wird das Analyse-Ergebnis, das sich auf mehrere empirische Untersuchungen des Verfassers stützt⁵, in Thesenform zusammengefaßt. Sodann werden darauf fußend einige strukturpolitische Reformvorschläge gemacht⁶.

These 1: Die politisch-staatlichen Entscheidungsträger in der Bundesrepublik Deutschland proklamierten im Kern eine wachstums- und mobilitätsorientierte sektorale Strukturpolitik und betrieben faktisch überwiegend eine wachstumshemmende Strukturwandelverzögerungs- und neomerkantilistische Branchenschutzpolitik.

These 2: Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik in der Bundesrepublik klaffen also beträchtlich auseinander, was insbesondere daraus resultiert, daß

□ die Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik, die nur in die lose Form eines früheren Kabinettsbeschlusses gekleidet sind, von manchen strukturpolitischen Instanzen nicht ernst und nicht zur Richtschnur ihres Handelns genommen worden sind;

□ sich teilweise ganz unterschiedliche Präferenzskalen der strukturpolitischen Akteure hinsichtlich der zu verfolgenden Ziele und des Mitteleinsatzes entwickelt haben;

□ unter dem permanenten Druck von Branchenverbänden überwiegend Strukturerehaltungsziele zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige bzw. Anbietergruppen und zu Lasten der jeweiligen Marktgegenseite bzw. der Konsumenten oder der Steuerzahler angestrebt worden sind;

□ eine effektive Koordination der zahlreichen sektoralen Maßnahmen der verschiedenen strukturpolitischen Entscheidungsträger kaum stattfand;

□ oft strukturpolitische Mittel unter bewußter Geringachtung erkennbarer schädlicher Neben- und Fernwirkungen eingesetzt worden sind;

□ eine periodische Erfolgskontrolle sektorpolitischer Maßnahmen kaum stattfand, so daß zielinkonformes Handeln unerkannt längere Zeit fortwirkte;

□ die ihrer Zielrichtung nach größtenteils auf sektorale Strukturerehaltung ausgerichtete Politik den Strukturwandel zwar kaum jemals völlig unterbunden, aber häufig beträchtlich verzögert hat, wodurch die nur aufgeschobenen Struktur Anpassungsprobleme meist vergrößert worden sind.

These 3: Die sektorale Strukturpolitik, die gemäß der Konzeption eigentlich die Mobilität der Produktionsfaktoren und die Strukturflexibilität verbessern sollte, wirkte als weitgehende Strukturwandelverzögerungspolitik der Globalsteuerung diametral entgegen, weil die konjunkturpolitischen Instrumente bei relativ marktunabhängig festgezurrtten Branchenstrukturen nicht oder nur schlecht greifen.

These 4: Während die Regulierungspolitik mit vorwiegend anbieterprotektionistischem Charakter stark aufgebläht wurde, ist die Aufhebung nicht mehr notwendiger Ausnahmehereiche im Rahmen der Deregulierungspolitik kaum vorangekommen.

These 5: Die branchenprotektionistische Strukturpolitik, die sich meist marktinkonformer Mittel bediente, hat

⁵ Vgl. Hans-Rudolf Peters: Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Bern, Stuttgart 1975; derselbe: Stabilisierungspolitische Gefahren protektionistischer sektoraler Strukturpolitik, in: Hans K. Schneider, Waldemar Wittmann, Hans Würzler (Hrsg.): Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 85/II, Berlin 1975; derselbe: Selektive Innovationspolitik im Rahmen sektoraler Strukturpolitik, in: Josua Werner (Hrsg.): Beiträge zur Innovationspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 169, Berlin 1987.

⁶ Vgl. Hans-Rudolf Peters: Sektorale Strukturpolitik, München, Wien 1988.

zugleich mit dem gemilderten Anpassungsdruck auch die Anpassungswilligkeit der Wirtschaftssubjekte gemindert und damit die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Steuerungssystems verschlechtert.

These 6: Die branchenprotektionistische Strukturpolitik ist eine der Hauptursachen für Deformationen der marktwirtschaftlichen Ordnung und bringt durch ihre Begünstigung primär der Anbieterseite die gesellschaftspolitische Legitimationsbasis der Marktwirtschaft mit autonomen Unternehmerentscheidungen ins Wanken.

These 7: Je konsequenter allgemeine Ordnungspolitik betrieben wird und je näher man den Zielen des magischen Dreiecks der Konjunkturpolitik kommt, um so weniger ökonomische Strukturpolitik ist erforderlich. Dennoch bleibt immer ein Rest notwendiger Strukturpolitik, der so gestaltet werden muß, daß er die Funktionsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Steuerungen erhöht, das Wirtschaftswachstum unter Beachtung von Umweltschutzerfordernissen und die Stabilität fördert und dadurch zum sozialen Ausgleich beiträgt.

Reformansatz und Deregulierung

Festzustellen bleibt, daß die strukturpolitische Konzeption der Bundesregierung – wie sie in den Grundsätzen der sektoralen Strukturpolitik festgelegt ist – in ihrem Kern durchaus sachgerecht und ordnungskonform, wengleich in einigen Elementen nicht immer präzise ist. Die Crux der sektoralen Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland liegt also weniger an einer unsachgemäßen Konzeption als vielmehr darin, daß sich die verschiedenen strukturpolitischen Instanzen bei ihren Handlungen kaum an die Grundsätze gehalten haben. Bei der notwendigen Reform der Strukturpolitik sind deshalb Vorschläge, die unter Verwerfung alles Vorhandenen und ohne Rücksicht auf ordnungspolitische Bedenken sowie schädliche Nebenwirkungen auf eine indikative Strukturplanung hinauslaufen, für die Problemlösung nicht adäquat und für den Ausbau einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung kaum hilfreich. Die folgenden Vorschläge des Verfassers, die sich insgesamt als „Ordo-strukturpolitische Konzeption“ charakterisieren lassen⁷, knüpfen an die Grundstruktur des bisherigen Leitbildes an, präzisieren dieses an einigen wesentlichen Stellen und entwickeln es ordnungskonform fort.

Jede Reform der sektoralen Strukturpolitik wird scheitern, wenn sie nicht von einer konsequenten Deregulierung

begleitet wird, die das wildwuchernde Regulierungsgeflecht radikal zurückschneidet. Staatliche Regulierungen, die bestimmte Wirtschaftssektoren gegen den Wettbewerbsdruck aus den eigenen Reihen und/oder der Substitutionskonkurrenz abschirmen, erschweren in der Regel Strukturwandel und Innovationen und führen erfahrungsgemäß zu immer neuen Verstrickungen und Widersprüchen in der Politik. Inzwischen ist durch die kaum noch überschaubare Vielfalt strukturpolitischer Eingriffe ein nahezu unentwirrbares Gemenge teils kumulierender Gruppenbegünstigungen, teils widersprüchlicher Dirigismen entstanden, das die ordnungspolitische Legitimationsbasis der Marktwirtschaft zum Einsturz zu bringen droht.

Wenn ein gruppenkorrumpierter Gefälligkeitsstaat immer öfter Gewinneinbußen oder Veränderungsbeschwerden von Branchen und Gruppen zum Anlaß für Strukturhilfen an die Betroffenen nimmt und somit das marktwirtschaftliche Grundprinzip von Leistung und Gegenleistung aufhebt, so wird die Berechtigung für den ausschließlichen Besitz und die private Nutzung der Produktionsmittel fraglich. Werden Verluste sozialisiert, während Gewinne (abgesehen von der Steuerbelastung) privatisiert bleiben, so kommt es zu Einkommens- und Vermögensbildungen zu Lasten öffentlicher Haushalte und somit der Gemeinschaft der Steuerzahler. Bei weitgehender Verlustabwälzung auf die Allgemeinheit wird der Funktionsmechanismus der Marktwirtschaft, der auf Gewinnchancen und Verlustrisiko basiert, zerstört. Zudem erhält dadurch die uralte marxistische Forderung nach Sozialisierung der Produktionsmittel, die Marx und Engels auf die quasi zwangsläufige und fortwährende Ausbeutung der Arbeiter durch die Kapitalisten stützten, eine weitaus stärkere Stütze. Es ist nämlich abzusehen, daß der Staat – wenn er von den Interessengruppen in die Rolle eines überwiegenden Verlustträgers gedrängt worden ist – auch die Geschäftspolitik der subventionierten Unternehmen kontrollieren und letztlich diese auf eigener Besitz- und Eigentumsbasis gestalten muß.

Aber nicht nur aus ordnungspolitischen, sondern auch aus beschäftigungspolitischen Gründen muß die protektionistische Regulierung abgebaut werden; denn erfahrungsgemäß schafft Protektionismus langfristig nicht weniger, sondern mehr Arbeitslosigkeit.

Strukturpolitisches Rahmengesetz

Es wird davon ausgegangen, daß zur Präzisierung und Durchsetzung der Handlungsorientierung am strukturpolitischen Leitbild ein ordnungskonformes Rahmengesetz zur Strukturpolitik notwendig ist. Wie im mikro-

⁷ Die Ordo-strukturpolitische Konzeption ist nicht zu verwechseln mit der orthodoxen ordoliberalen Auffassung, die Struktur- mit Ordnungspolitik gleichsetzt und eine eigenständige Strukturpolitik, die über die Ordnungspolitik hinausgeht, ablehnt.

ökonomischen Bereich das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und im makroökonomischen Bereich das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft gewisse Ordnungsmaßstäbe setzen und den staatlichen Entscheidungsträgern bestimmte Handlungsweisen vorschreiben, so muß auch für den mesoökonomischen Bereich ein Rahmengesetz zur Strukturpolitik den strukturpolitischen Instanzen Ordnungsmaßstäbe geben und ihre Handlungen an bestimmte Mindestanforderungen und Eingriffsgrenzen binden. Ein allgemeines Strukturgesetz kann nicht auf die speziellen Verhältnisse einzelner Wirtschaftszweige, die sich zudem im Konjunkturverlauf und in der längerfristigen Strukturentwicklung ändern können, abgestellt werden, sondern kann nur den allgemeinverbindlichen Rahmen für strukturpolitisches Handeln setzen. Das Gesetz muß vor allem so konzipiert werden, daß die heute nahezu schrankenlosen Eingriffsmöglichkeiten des Staates begrenzt und an eindeutige Mindestanforderungen gebunden werden. Dies ist erforderlich, um die besonders in der sektoralen Strukturpolitik ständig bestehende Gefahr der staatlichen Gruppenbegünstigung zu Lasten Dritter – insbesondere der Verbraucher und der Steuerzahler – zu bannen oder zumindest zu mindern.

Als Grund- und Regelziel sollte gesetzlich verankert werden, daß zur Stärkung der Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft sowie zur Förderung des Wirtschaftswachstums und der Stabilität unter Berücksichtigung sozialer Aspekte die sektorale Mobilität der Produktionsfaktoren erhöht sowie die Fähigkeit und der Willen der Wirtschaftssubjekte, sich an ökonomische Strukturwandlungen in den Wirtschaftszweigen und Berufen anzupassen, gestärkt werden sollen. Ferner wären die Fälle zu umreißen, in denen Ausnahmen vom grundlegenden Strukturanpassungsziel gerechtfertigt bzw. gesamtwirtschaftlich opportun sind und dementsprechend Ziele der Beschleunigung oder Verzögerung des Strukturwandels sowie Strukturgestaltungsziele verfolgt werden dürfen. Sodann wäre in dem Strukturgesetz eine breite Palette von alternativen Instrumenten zur Förderung der strukturellen Anpassung bereitzustellen. Ferner müßten die zulässigen Mittel zur Strukturwandelbeschleunigung bzw. -verzögerung sowie zur Strukturgestaltung samt den Bedingungen und Auflagen bei der Anwendung dieser Mittel festgelegt werden.

Bedingungen für Hilfsmaßnahmen

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

- Vorlage eines Sanierungsplanes mit Angabe der privaten und öffentlichen Sanierungskosten und des Zeitraums des Abbaus der sektoralen Schwachstellen. Bei den selbst aufzubringenden (privaten) Sanierungskosten sollten auch die Finanzierungsmöglichkeiten durch das Bankensystem offengelegt werden, um voreilige und risikolose Sanierungen durch die öffentliche Hand zu Lasten der Steuerzahler auszuschließen.
- Der Grundsatz „Hilfe zur Selbsthilfe“ sollte bei allen Strukturhilfen beachtet werden.
- Strukturpolitische Hilfsmaßnahmen sollten stets zeitlich begrenzt werden.
- Bei längerfristigen Strukturhilfen sollte eine degressive Gestaltung vorgenommen werden.
- Grundsätzlich sollten die Strukturhilfen zurückgezahlt werden, z.B. an einen einzurichtenden Strukturfonds.
- Bei unumgänglichen Eingriffen bzw. Regulierungsmaßnahmen sollten die am wenigsten den Wettbewerb reduzierenden Maßnahmen den unbedingten Vorzug vor stärker wettbewerbsbeschränkenden oder gar wettbewerbsausschließenden Maßnahmen haben. Die Verankerung des Postulats „weitestmögliche Wahrung des Wettbewerbs“ ist unbedingt erforderlich, um vorschnelen und unverhältnismäßigen Regulierungsmaßnahmen des Staates zur Ausschaltung oder Dämpfung des Wettbewerbs zugunsten bestimmter Branchen und Gruppen einen Riegel vorzuschieben.
- Auch Regulierungen, wie z.B. wettbewerbsmindernde Branchenordnungen, sollten stets zeitlich befristet werden.

Selbständiger Strukturfonds

Es dürfte gerechtfertigt sein, Strukturhilfen für Wirtschaftszweige nicht mehr aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren, sondern diese speziellen Begünstigungen quasi als Solidarhilfe der Wirtschaft zur Behebung gesamtwirtschaftlich schädlicher Strukturkrisen und -probleme zu gestalten. Deshalb sollte in dem Strukturgesetz die Bildung eines „Strukturfonds“ vorgesehen werden, dessen Finanzierung im Umlagewege – eventuell nach dem Kriterium des Umsatzes und ausgerichtet am jeweiligen Förderungsbedarf – hauptsächlich von den Branchen selbst aufzubringen wäre. Ein solches Sondervermögen „Strukturfonds“ würde die öffentlichen Haushalte vom Ballast ausgabenwirksamer Branchensubventionen befreien und die Finanzpolitik in die Lage versetzen, den Wirrwarr von Steuervergünstigungen für einzelne Wirtschaftszweige abzubauen. Dadurch würde es dem Staat möglich, ent-

weder eine allgemeine Steuersenkung vorzunehmen oder mehr Steuergelder in den Ausbau der Infrastruktur zu lenken.

Auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, daß die Unternehmungen die „Strukturabgabe“ in die Preise ihrer Produkte und Dienstleistungen einkalkulieren und – vorausgesetzt, die Marktlage gestattet es – auf die Nachfrager und Verbraucher abwälzen, so bleibt doch der nicht zu unterschätzende Vorteil der Kontrolle der strukturpolitischen Förderung durch die Abgabepflichtigen. Die Produzenten werden aus Wettbewerbsgründen – schon gegenüber der Auslandskonkurrenz – ständig ihr Interesse und ihren Einfluß darauf konzentrieren, daß der Hebesatz der Strukturabgabe möglichst gering festgesetzt wird. Heute stellt jeder Wirtschaftszweig, der Staatshilfe erheischt, weitgehend unangefochten von anderen Branchen Maximalforderungen und versucht, aus den öffentlichen Budgets möglichst viele und hohe Branchensubventionen herauszuholen. Bei dem Modell des selbstfinanzierten Strukturfonds würden die Wirtschaftszweige, denen eine Mitwirkung bei dem staatlich verwalteten Fonds einzuräumen wäre, aus Eigeninteresse darauf achten, daß die Maßstäbe für die Förderungswürdigkeit streng sind und der Mittelbedarf des Strukturfonds möglichst gering gehalten wird.

Nach der Einrichtung eines Strukturfonds müssen spezielle steuerliche Förderungen einzelner Wirtschaftszweige unterbleiben bzw. beseitigt werden, weil sektorale Steuervergünstigungen die strukturpolitische Idee der Solidarhilfe verfälschen und Gruppenprivilegien schaffen oder aufrechterhalten würden. Zudem haben offene Subventionen in Form von Finanzhilfen den Vorteil der Transparenz, der Quantifizierbarkeit und der leichteren Wirkungsanalyse gegenüber den „verdeckten“ Subventionen in Form von Steuervergünstigungen, die oft im Gestrüpp des Steuerrechts verborgen sind und deren Begünstigungsumfang oft kaum abzuschätzen ist.

Wissenschaftlicher Strukturrat

Zur Zurückdrängung interessendurchwobener Informationsvermittlung durch Verbände und zwecks verstärkter allgemeinwohlbezogener Beratung sollte ein „Wissenschaftlicher Strukturrat“ geschaffen werden. In dieses Beratungsgremium sollten Wirtschaftswissenschaftler, die sich besonders mit strukturpolitischen Fragen beschäftigen, berufen werden. Aufgabe des wissenschaftlichen Strukturrates wäre es vor allem:

- Zunächst systematisch alle offenen und verdeckten strukturpolitischen Förderungsmaßnahmen, die in Gesetzen, Verordnungen, Ausführungsrichtlinien und Strukturprogrammen verankert sind, darzustellen und auf Ziel- und Ordnungskonformität zu überprüfen.
- Vorschläge für den Abbau oder die Änderung zielinkonformer Strukturhilfen und die Ersetzung ordnungskonformer durch ordnungskonforme oder notfalls ordnungspolitisch weniger einschneidende Maßnahmen zu machen.
- Lösungsvorschläge für aktuelle Strukturprobleme aufgrund empirischer Situationsanalysen sowie unter Verwendung von Daten der institutionellen Strukturberichterstattung zu erarbeiten.
- Strukturpolitische Erfolgskontrollen anhand von Wirkungsanalysen über die eingesetzten Mittel und aufgrund von Kosten-Nutzen-Analysen durchzuführen.

Die Bundesregierung sollte gesetzlich verpflichtet werden, zu den strukturpolitischen Gutachten und Erfolgskontrollen des Wissenschaftlichen Strukturrates Stellung zu nehmen. Der Begründungszwang für die eventuelle Nichtbeachtung von Empfehlungen des Strukturrates würde bewirken, daß den strukturpolitischen Instanzen der Weg verstellt wird, unbequeme Vorschläge nur stillschweigend zu registrieren und ansonsten ohne jede Rechtfertigung alles unverändert zu lassen.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Armin Gutowski †, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Dipl.-Vw. Ira Lanz, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 35 62 306/307

VERLAG UND VERTRIEB:

Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 35 62 500

Bezugspreise: Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96,- (Studenten: DM 48,-) zuzüglich Porto

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Wünsch-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Für unverlangt eingereichte Manuskripte und Besprechungsexemplare wird keine Haftung übernommen. Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Redaktion behält sich bei zur Veröffentlichung vorgesehenen Aufsätzen eine Bearbeitung vor. Das Copyright liegt beim Verlag Weltarchiv GmbH.