

Siebert, Horst

Book Part — Digitized Version

Stabilisierungspolitische Gefahren protektionistischer sektoralen Strukturpolitik: Korreferat

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Siebert, Horst (1975) : Stabilisierungspolitische Gefahren protektionistischer sektoralen Strukturpolitik: Korreferat, In: Schneider, Hans Karl Wittmanu, Waldemar Würgler, Hans Dubois, Monique Haas, Heinz-Dieter (Ed.): Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft: Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, in Zürich 1974, Halbbd. 2, ISBN 3-428-03558-5, Duncker & Humblot, Berlin, pp. 1365-1370

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3597>

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.

**Korreferat zu:
Stabilisierungspolitische Gefahren protektionistischer
sektoraler Strukturpolitik**

Von *Horst/Siebert*, Mannheim

Das Referat von Herrn Peters gibt einen Überblick über Ziele, Instrumente und die Auswirkung einer protektionistischen sektoralen Strukturpolitik auf die Preisniveaustabilität.

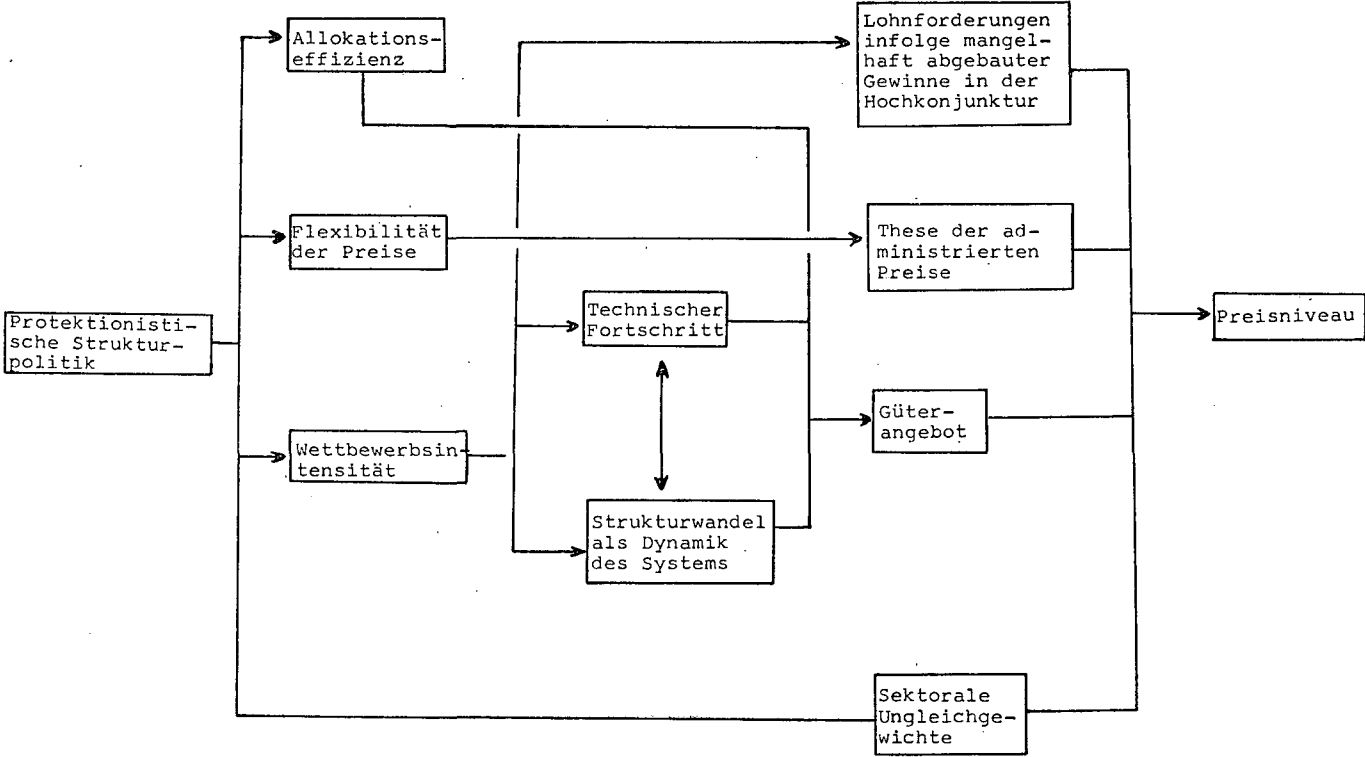
Die folgenden fünf Fragen möchte ich ansprechen:

1. Im Schaubild sind die wesentlichen von Herrn Peters angesprochenen Zusammenhänge zwischen protektionistischer Strukturpolitik und dem Preisniveau zusammengefaßt. Ohne auf diese Zusammenhänge im einzelnen eingehen zu können, muß für die Diskussion die Frage gestellt werden: Welche *empirische* Information über diese doch sehr subtilen Zusammenhänge steht uns zur Verfügung? Und welche Schwierigkeiten treten bei der Operationalisierung der dargestellten Hypothesen auf?

2. Herr Peters interpretiert den Begriff des Protektionismus mit Recht nicht nur gegenüber dem Referenzrahmen des Freihandels, sondern versteht unter Protektionismus auch solche strukturwirksamen Maßnahmen, die z. B. vor heimischer Substitutionskonkurrenz schützen.

Mir scheint, man kann den Begriff des Protektionismus so verallgemeinern, daß er jedes durch staatliches Handeln (oder Nicht-Handeln) bedingte Abweichen von der Allokationseffizienz bedeutet. Damit der Begriff dann einen Sinn behält, muß das Allokationsoptimum auf eine Zielfunktion bezogen werden, die als Argumentvariable nicht auch Verteilungsnormen und Ziele wie soziale Sicherheit, Autarkie bei ausgewählten Produkten usw. enthält, sondern auf die zum Konsum bereitstehende Gütermenge (private und öffentliche Güter) bezogen ist.

Die Allokationseffizienz und damit auch die Protektion kann besonders im Hinblick auf die Strukturpolitik nicht allein statisch betrachtet, sondern muß für einen längeren Zeitraum analysiert werden. Was statisch allokationseffizient ist, muß es nicht unbedingt dynamisch sein. Der Bezugspunkt der Protektion wird damit problematisch. So kann man diskutieren, inwieweit man im Rahmen der Strukturgestaltungspolitik staatliche Maßnahmen, die langfristig vorhandene komparative Preisvorteile eines Sektors entschleiern, als Protektionismus bezeichnen soll.



Und man kann im Rahmen der branchenkonservierenden Strukturpolitik im Hinblick auf eine dynamische Allokationseffizienz fragen: Soll man auch dann von Protektion sprechen, wenn zu erwarten ist, daß eine im Augenblick nicht konkurrenzfähige Branche im Hinblick auf zu prognostizierende Entwicklungen gestützt wird (Beispiel Energieversorgung) und insbesondere die volkswirtschaftlichen Kosten ihrer Schließung im jetzigen Zeitpunkt langfristig gesehen höher sind als die vorübergehenden Verluste an statischer Allokationseffizienz. Das Problem lautet also: Wie kann man den Begriff der Protektion unter Bedingungen der dynamischen Allokationseffizienz definieren?

3. Protektion als Gesamtheit der Maßnahmen, die ein Abweichen vom Allokationsoptimum bewirken, umschließt auch den Fall, daß einzelne Sektoren verdeckte Produktionsvorteile dadurch erhalten, daß die staatliche Wirtschaftspolitik nicht tätig wird. Ich möchte in diesem Fall von *impliziter Protektion* sprechen.

Ein wichtiges Beispiel ist die Nutzung des öffentlichen Gutes Umwelt zur Aufnahme von Schadstoffen, die im Produktionsbereich entstehen. Da das öffentliche Gut Umwelt sowohl als Konsumgut als auch zur Aufnahme von Schadstoffen eingesetzt werden kann und da diese beiden Verwendungen miteinander konkurrieren, verlangt die Allokationseffizienz eine Zurechnung der gesellschaftlichen Kosten auf diejenigen Aktivitäten, die diese Kosten verursachen. Solange diese Zurechnung durch wirtschaftspolitische Maßnahmen wie Emissionssteuern oder Emissionsnormen nicht erfolgt, arbeiten die besonders schadstoffintensiv produzierenden Aktivitäten mit einem Vorteil.

Diese Form der impliziten Protektion läßt sich sowohl für den Referenzrahmen Freihandel als auch für eine geschlossene Ökonomie aufzeigen. In einer offenen Volkswirtschaft erfahren Exportsektoren dann eine Protektion gegenüber dem Ausland, wenn (bei unterstellter identischer Umweltreichlichkeit in den betrachteten Volkswirtschaften) diese Sektoren weniger stark als im Ausland dazu herangezogen werden, die von ihnen verursachten sozialen Kosten zu tragen. Analog erhält die Importsubstitution dann einen Schutz, wenn bei gleicher Umweltreichlichkeit im Ausland die Produktion von Importsubstituten unter weniger stringen-ten Umweltauflagen erfolgt.

Das Ausmaß der Protektion hängt von folgenden Faktoren ab:

- (1) bei gleicher Umweltreichlichkeit in den handeltreibenden Volkswirtschaften von der Intensität der umweltpolitischen Instrumente,
- (2) von dem Schadstoffanfall in den einzelnen Sektoren,
- (3) von dem Verlauf der Grenzkostenkurve der Beseitigung von Schadstoffen. Steigt diese Kurve — wie empirische Untersuchungen

nahe legen — progressiv an, so erhöht sich *ceteris paribus* die Protektion,

(4) von der Umweltreichlichkeit in den betrachteten Volkswirtschaften. Bei gleicher Dosierung der Instrumente, z. B. identischer Steuerhöhe für Emissionen, erfahren die Sektoren im umweltknapperen Land eine Protektion.

Ich möchte in diesem Zusammenhang auf die Arbeiten Walters¹ verweisen, der den Schadstoffgehalt ausgewählter Sektoren der amerikanischen Wirtschaft berechnet und die erforderlichen Umweltschutzausgaben als Maßstab der impliziten Protektion mit anderen außenhandelspolitischen Instrumenten wie Nominalzöllen und nicht-tarifären Hemmnissen verglichen hat.

Auch für eine geschlossene Ökonomie, also ohne den Bezugsrahmen des Freihandels, liegt beim Umweltproblem ein Abweichen von der Allokationseffizienz und damit eine implizite Protektion vor. Sektoren mit starker Umweltbelastung überwälzen relativ mehr soziale Zusatzkosten auf Dritte als weniger schadstoffintensiv produzierende Sektoren. Folglich haben sie im Vergleich zum Allokationsoptimum geringere Kosten, ihre Preise sind zu niedrig, die Nachfrage nach ihren Produkten zu groß, sie produzieren zu viel und binden eine zu große Menge der Ressourcen. Die Protektion ließe sich in diesem Fall durch die Kosten messen, die zur Beseitigung der Schadstoffe anfallen, wenn eine bestimmte Umweltqualität sichergestellt werden soll. Die empirischen Informationen über die Kostenbelastungen einzelner Sektoren auf Grund umweltpolitischer Maßnahmen sind zwar rudimentär; sie stimmen aber darin überein, daß die Kostenbelastungen erheblich zwischen den einzelnen Sektoren differieren².

Das Problem der impliziten Protektion, das hier in bezug auf das öffentliche Gut Umwelt angesprochen wurde, müßte sich auch bei anderen öffentlichen Produktionsinputs zeigen lassen, falls diese 1) zum Nulltarif abgegeben werden, 2) ihre Qualität sich mit zunehmender Nutzung verändert (Problem der Überfüllung) und 3) der Input von verschiedenen Sektoren unterschiedlich intensiv genutzt wird. Implizite Protektion stellt sich dann als ein Problem der Nutzungsintensität staatlich bereitgestellter öffentlicher Produktionsinputs dar.

4. Eine protektionistische Politik, sei sie nun explizit oder implizit, muß revidiert werden, wenn die Schere zwischen bestehender sektoraler oder regionaler Struktur, die geschützt wird, und den ökonomischen

¹ Ingo Walter, Pollution and Protection: U.S. Environmental Controls as Competitive Distortions, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 110 (1974), S. 104 - 113.

² Vgl. z. B. GATT Studies in International Trade, Genf, Juli 1971, Nr. 1, S. 25/26.

Entwicklungen, die eine Anpassung dieser Strukturen erfordern, immer größer wird und die Beibehaltung der geschützten Strukturen nur durch nicht mehr tragbare gesellschaftliche Kosten möglich ist. Bei dieser Revision einer protektionistischen Politik zeigt sich meines Erachtens das Dilemma dieses Ansatzes:

(1) Protektionismus schreibt einmal bestehende Strukturen fest und schiebt von der Allokationseffizienz her erforderliche Anpassungen auf.

(2) Die bei der Revision einer protektionistischen Politik erforderlichen Anpassungen sind gravierender und abrupter als kontinuierliche Adaptionen der Struktur an neue Bedingungen. Diese Revisionen stellen in der Regel sehr merkliche Brüche in den Rahmenbedingungen privater Aktivitäten dar und verletzen die Euckensche Forderung nach der Konstanz der Wirtschaftspolitik. Auch hier kann das Beispiel Umweltpolitik herangezogen werden. Ein Übergang von der Nutzung Umwelt zu einem Preis von Null zu einer Bewirtschaftung in irgendeiner Form muß für die stark schadstoffzeugenden Sektoren sehr merklich sein. Wäre dagegen ein Gebührensystem seit einem halben Jahrhundert in Kraft, so wäre eine Schadstoffsteuer langsam mit Industrialisierung, Bevölkerungswachstum, räumlicher Verdichtung usw. angestiegen, und ein Bruch in den Rahmenbedingungen wäre nicht erfolgt.

(3) Die Änderung einer protektionistischen Politik bedingt nicht nur Verlustabschreibungen vorgenommener Investitionen, also Fehlallokationen, und hohe Anpassungskosten; sie ruft auch den Widerstand der betroffenen Gruppen hervor und ist damit politisch schwer durchsetzbar.

(4) Für das Stabilitätsziel bringen Revisionen einer protektionistischen Politik in der Regel auch Korrekturen des Preissystems mit sich, und zwar in der Änderung von administrierten Preisen. Meines Erachtens hätte die These der administrierten Preise und deren Rolle für die Erklärung der Inflationsrate im Referat deutlicher herausgestellt werden können.

5. Lassen Sie mich als letzten Punkt die Frage der Zielkonflikte ansprechen. Zielkonflikte treten in zweierlei Form auf.

(1) Preisniveaustabilität ist — hier komme ich auf die Bemerkung von Herrn Seidenfus zurück — ein öffentliches Gut mit variabler Qualität, das von allen genutzt werden kann und muß. Die Protektion eines einzelnen Sektors dagegen stellt sich als ein gruppenbezogenes öffentliches Gut dar. Der Zielkonflikt besteht darin, daß der Erfolg einer Gruppe, ein gruppenbezogenes Gut „Protektion“ zu erhalten, die Qualität des öffentlichen Gutes „Preisniveaustabilität“ tangiert. Die Bereitstellung des öffentlichen Gutes Preisniveaustabilität verlangt Verzicht auf gruppenbezogene Güter, die aber von den betroffenen Gruppen ungern geleistet werden. Zudem bringt der Beitrag einer Gruppe in der Regel eine

kaum merkliche Qualitätssteigerung des öffentlichen Gutes „Preisniveaustabilität“, so daß die Gruppe im Prinzip „frei fahren“ kann. Es geht hier um die „Finanzierung“ öffentlicher Güter mit variabler Qualität. Streißler³ hat in diesem Zusammenhang auf die Irrationalität hingewiesen, daß jede einzelne Gruppe eine größere Bereitstellung öffentlicher Güter erwartet, als sie zu ihrer Finanzierung beizutragen bereit ist. Aber diese Irrationalität ist wohl darauf zurückzuführen, daß hier ein massives Distributionsproblem in bezug auf die Nutzung öffentlicher Güter vorliegt.

(2) Der zweite Zielkonflikt besteht zwischen Allokationseffizienz und anderen Zielen wie Einkommenssicherung, Sicherung der Energieversorgung usw. Hier liegt das zentrale Problem der protektionistischen Strukturpolitik: Wie hoch ist das Ziel der Allokationseffizienz zu veranschlagen, und welcher Rang soll anderen Zielen wie der Einkommenssicherung z. B. für die Landwirtschaft zugewiesen werden? Wieviel Protektionismus, das heißt Abweichung von der Allokationseffizienz sollte man anstreben? Welche Ziele der Strukturpolitik sind mit den Worten von Herrn Peters „legitim“? Diese Wertfrage möchte ich hier offenlassen. Für den Ökonomen wäre bereits viel gewonnen, wenn er den trade off zwischen diesen Zielen empirisch ermitteln könnte und wenn wir nicht nur Plausibilitätsargumente, sondern mehr empirische Information über die Auswirkung von protektionistischen Strukturpolitiken auf die Preisniveaustabilität hätten.

Dissens möchte ich anmelden, wenn Herr Peters bei der Unterscheidung zwischen ökonomischen und außerökonomischen Gründen der Strukturpolitik die verteilungspolitischen Fragen als ein „außerökonomisches Motiv“ deklariert (S. 1346). Ökonomische Theorie erschöpft sich nicht in der Allokationseffizienz. Verteilung und Allokation sind interdependente Phänomene, da die Allokation der Ressourcen zugleich die Faktoreinkommen und die Verteilung festlegt und vice versa. Equity und efficiency waren und sind zentrale Ziele der Wirtschaftspolitik. Und Verteilungsfragen sind seit den Klassikern ein Grundproblem der ökonomischen Analyse. Man sollte sie nach dem Motto „Let George do it“ nicht in den vorökonomischen, außerökonomischen oder den paraökonomischen Bereich verweisen.

³ *Erich Streißler*, Diskussionsbeitrag, Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Volkswirtschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 58, Berlin 1971, S. 97.