

Welsch, Johann

Article — Digitized Version

Wirtschaftspolitische Aspekte der Strukturberichterstattung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Welsch, Johann (1981) : Wirtschaftspolitische Aspekte der
Strukturberichterstattung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61,
Iss. 11, pp. 555-560

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135620>

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.*

Wirtschaftspolitische Aspekte der Strukturberichterstattung

Johann Welsch, Düsseldorf

Nicht zuletzt die strukturellen Anpassungserfordernisse seit den frühen siebziger Jahren haben in der Bundesrepublik den Mangel an diagnostischem Wissen über den wirtschaftlichen Strukturwandel deutlich hervortreten lassen. Mit dem Aufbau einer periodischen Strukturberichterstattung durch die großen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute versucht die Bundesregierung, die Lücken zu schließen und ihre Wirtschaftspolitik auf eine verbesserte Grundlage zu stellen. Dr. Welsch, Referent im WSI des DGB, diskutiert wichtige wirtschaftspolitische Aspekte der vorliegenden – insgesamt Tausende Seiten starken – Strukturberichte.

Die Strukturberichterstattung kommt spät. Die Diskussion um die Weiterentwicklung und Anpassung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums an die Erfordernisse einer vorausschauenden Zukunftsgestaltung, wie sie bereits vor der einschneidenden Zäsur Mitte der siebziger Jahre um Investitionslenkung und rahmenplanorientierte Strukturpolitik geführt wurde, war unter dem Druck ordnungspolitischer Angriffe ergebnislos verstummt. Die Bundesrepublik Deutschland schlitterte überraschend und unvorbereitet in die tiefste Wirtschaftskrise ihrer Geschichte. Die Initiierung der Strukturberichterstattung im Jahre 1977 ist eher eine „halbherzige“ Reaktion auf die seitdem zunehmenden Wirtschafts- und Strukturprobleme. Es wird erheblich mehr getan werden müssen, um dem wirtschaftlichen und sozialen Problemdruck der nächsten beiden Dekaden zu begegnen.

Die Risiken sind enorm. Vor allem die Gefährdung der wirtschaftlichen und politischen Stabilität aufgrund der weltwirtschaftlichen Einbindung der Bundesrepublik ist groß. „Ihre starke Auslandsverflechtung, die bestehenden Protektionismustendenzen im Welthandel, die ne-

gative Entwicklung in den USA und die Energieprobleme sind aufgrund der hohen volkswirtschaftlichen Sensibilitäten ein Störungsrisiko für die mittelfristige Stabilität der wirtschaftlichen Entwicklung und des sozialen, ökonomischen und technischen Strukturwandels.“¹ Angesichts der geöffneten Schere zwischen Produktionswachstum und Produktivitätsfortschritt ist unter Statusquo-Bedingungen auf absehbare Zeit mit einem Anhalten der Massenarbeitslosigkeit zu rechnen. Im anstehenden Jahrzehnt werden die Beschäftigungsprobleme durch den Druck der geburtenstarken Jahrgänge auf dem Arbeitsmarkt zusätzlich verschärft. Nimmt man die Probleme der zunehmenden Umweltgefährdung, der fortschreitenden Energie- und Rohstoffverknappung sowie des beschleunigten technischen Fortschritts in wirtschaftlichen Teilbereichen hinzu, so ergibt sich ein erheblicher Bedarf an langfristig orientierter Wirtschafts- und Strukturpolitik². Diesem gilt es Rechnung zu tragen.

Der Bedarf ist nicht mit einer bloßen Fortschreibung der bisherigen Strukturpolitik abzudecken. Dies zeigen

Dr. Johann Welsch, 34, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Referent für sektorale Strukturfor-
schung und Strukturpolitik im Wirtschafts- und So-
zialwissenschaftlichen Institut des DGB in Düs-
seldorf.

¹ H. B r o w a : Technischer Fortschritt – Einfluß auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, in: Der Bundesminister für Forschung und Technologie (Hrsg.): Modernisierung der Volkswirtschaft in den 80er Jahren, Düsseldorf/Wien 1981, S. 58.

² Wir werden auf die Ausgestaltung eines solchen wirtschaftspolitischen Konzepts hier nicht im einzelnen eingehen. Eine Fülle von Anregungen hierzu findet sich im Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1977, in dem u. a. die Grundzüge einer aktiven sektoralen Strukturpolitik skizziert werden.

die Ergebnisse der Strukturberichterstattung³. Zwar hat die Bundesregierung Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre Ansätze zu einer strukturpolitischen Konzeption entwickelt. Diese wurde jedoch kaum konsequent in die Praxis umgesetzt. Die strukturpolitischen Eingriffe erfolgten bloß fallweise und reaktiv, eine Koordination zwischen den vielfältigen Maßnahmen blieb aus.

Wachstum der Subventionen

So ist es kein Wunder, daß im Gefolge der unkoordinierten Reaktionen auf strukturelle Probleme der Umfang der Subventionen stark zunahm, wobei in den siebziger Jahren auch die Verstärkung der Anpassungsprobleme eine bedeutende Rolle gespielt haben dürfte. Nach Berechnungen des Ifo hat sich die Summe an Subventionen, Vermögensübertragungen und Steuervergünstigungen zwischen 1963 und 1979 verfünffacht, ihr Anteil im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt und zu den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften hat in dieser Zeit ständig zugenommen. Er betrug 1979 z. B. 5,3 % des Bruttosozialprodukts, was einem Volumen von 73,7 Mrd. DM entspricht⁴.

Zwar ist die statistische Abgrenzung der Subventionen nicht einheitlich, was zu unterschiedlichen Berechnungsergebnissen bei den Subventionsvolumina führt, als gemeinsames Resultat der Institute kann jedoch festgehalten werden, daß sich die öffentlichen Finanzhilfen auf wenige Sektoren konzentrieren: Land- und Forstwirtschaft, Verkehr, Wohnungswesen und Bergbau. „Auf diese vier Bereiche entfielen je nach Beobachtungsjahr zwei Drittel bis drei Viertel aller staatlichen Hilfen. Auf den großen Bereich „Verarbeitendes Gewerbe, Handel, Handwerk, Dienstleistungen“, entfielen in den siebziger Jahren nur 5-6 vH der Begünstigungen. Allerdings profitierte diese Gruppe von Wirtschaftszweigen auch von der Regionalförderung (incl. Berlin) und der Forschungsförderung.“⁵

Unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten ist es interessant, nicht nur die genaueren Ursachen der starken Expansion des Subventionsvolumens zu kennen, sondern sich auch ein genaueres Bild über die Auswirkungen der Subventionspolitik insbesondere auf den Strukturwandel und die Beschäftigungsentwicklung machen zu können.

Ursachen des Subventionsanstiegs

Der erhebliche Anstieg des Subventionsumfangs ist gewiß zu einem Teil Ausdruck der wachsenden wirtschaftlichen Probleme und Fehlentwicklungen, „die im Rahmen marktwirtschaftlicher Selbststeuerung oder wirtschaftspolitischer Globalsteuerung entweder gar nicht oder nicht in gesellschaftlich erträglicher Weise gelöst werden können“⁶. Das DIW weist darauf hin, daß ein großer Teil der Subventionen aus übergeordneten versorgungs- und verteilungspolitischen Gründen vergeben wird⁷.

Das Ifo führt das starke Wachstum des Subventionsvolumens vor allem auf die im System der staatlichen

VDEW

Jahresstatistik 1980

DIN A 4, 496 Seiten, DM 307,—

In der Reihe der Jahrgangfolgen der VDEW-Jahresstatistik liegt der Band 1980 vor. Er bietet mit einer detaillierten Darstellung der Einzelangaben von 688 Elektrizitäts-Versorgungsunternehmen einen umfassenden Überblick über die öffentliche Elektrizitätserzeugung und -versorgung in der Bundesrepublik einschließlich Berlin (West).

Im tabellarischen Teil I **Leistung und Arbeit** ist der Firmenname des Unternehmens, der Sitz seiner Verwaltung und die Unternehmensform, die über die Kapitalbeteiligung Auskunft gibt, ausgewiesen.

Der Teil II **Betriebsmittel** enthält die einzelnen Kraftwerke der Unternehmen.

Die **Gesamtergebnisse** fassen die Einzelangaben der Unternehmen in übersichtlichen Tabellen und mehrfarbigen graphischen Darstellungen zusammen.

Zu beziehen durch den Buchhandel oder direkt bei



**Verlags- und Wirtschaftsgesellschaft
der Elektrizitätswerke mbH — VDEW**
Stresemannallee 23 · Telefon 6 30 41
6000 Frankfurt/Main 70

³ Die Strukturberichte werden wie folgt zitiert: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Abschwächung der Wachstumsimpulse, Strukturberichterstattung 1980, zitiert als DIW; HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturbericht 1980, zitiert als HWWA; Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Gutachten 1980, zitiert als Ifo; Institut für Weltwirtschaft: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturberichterstattung, im folgenden aus der Buchveröffentlichung zitiert: G. F e l s , K.-D. S c h m i d t : Die deutsche Wirtschaft im Strukturwandel, Tübingen 1980, zitiert als IfW; Rheinisch-Westfälisches-Institut für Wirtschaftsforschung: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft (Strukturberichterstattung), zitiert als RWI. Außer beim Bericht des IfW werden alle Strukturberichte in der hektographierten Fassung, wie sie beim BMWi eingereicht worden sind, zitiert.

⁴ Vgl. Ifo, S. XLI f. und S. 200 ff.

⁵ Ifo, S. 201.

⁶ DGB: Wirtschaftspolitische Informationen, Nr. 2/1980, S. 8.

⁷ DIW, S. 215.

⁸ Ifo, S. 206.

Hilfen verankerte Eigendynamik zurück⁹. In keinem der subventionierten Bereiche sei eine Abkoppelung der Beschäftigungs- von der Nachfrageentwicklung eingetreten. Hier „konnte allerdings der Anpassungsprozeß bei den Beschäftigten über ein unterdurchschnittliches Produktivitätswachstum verzögert werden. Bei den für diese Zweige charakteristischen Bedingungen – unterdurchschnittliches Nachfragewachstum, relativ geringe Preiserhöhungsspielräume und ähnliche Lohnentwicklung wie in den übrigen Wirtschaftszweigen – führte dies jedoch zwangsläufig zu einem Anstieg des Subventionsvolumens relativ zur Nettowertschöpfung zu Faktorkosten und je Erwerbstätigen“⁹.

Auswirkungen

Hinsichtlich der Auswirkungen der staatlichen Subventionspolitik kommt das DIW zu der Beurteilung, daß unter allokativen Kriterien der Strukturwandel hierdurch eher gehemmt wurde. Das HWWA und das IfW stellen fest, daß überwiegend Schrumpfungsbereiche begünstigt worden sind. Inwieweit hieraus auf eine strukturkonservierende Wirkung geschlossen werden kann, muß jedoch offen bleiben, steht doch hinter diesem Ansatz die bisher ungeprüfte Annahme, „daß Subventionen für Schrumpfungsbereiche tendenziell eher strukturkonservierend und wachstumshemmend wirken, Subventionen für Wachstumsbranchen hingegen eher geeignet sind, den Strukturwandel zu fördern oder ihn doch weniger zu behindern“¹⁰.

Was die Beschäftigungseffekte der Strukturpolitik anbetrifft, so sind die Ergebnisse der Institute recht mager. Zwar weist das Ifo darauf hin, daß in den subventionierten Branchen die Anpassung der Beschäftigungs- an die Nachfrageentwicklung verzögert wurde. Das RWI versucht gar, mit Hilfe einer „Politikmatrix“ die Struktureffekte staatlicher Interventionen in einem Gesamtindikator auszudrücken, wobei sich herausstellt, daß die von staatlicher Regulierung begünstigten Bereiche ihre Beschäftigung steigern konnten, während bei den belasteten Branchen ein negativer Beschäftigungseffekt zu verzeichnen war¹¹. Dennoch bleibt festzuhalten, daß die Frage der Beschäftigungswirkungen der Subventionsvergabe explizit nicht untersucht wurde. Dies wäre vor allem unter dem Gesichtspunkt einer beschäftigungsorientierten Strukturpolitik von Bedeutung.

Die Institute diskutieren verschiedene Möglichkeiten des Subventionsabbaus. Dies geschieht vorwiegend unter fiskalischen Gesichtspunkten. Sinnvoller wäre ge-

wiß die Erörterung möglicher Einspar- und Umstrukturierungsmaßnahmen unter Bezugnahme auf strukturelle Aufgaben und Kriterien gewesen.

Wirtschaftspolitische Entscheidungshilfe

Insgesamt zeigen diese Ergebnisse der Strukturberichte, daß wir von einer zukunfts- und beschäftigungsorientierten Strukturpolitik noch weit entfernt sind. Wesentliche Voraussetzung einer solchen Politik ist die Schaffung einer ausreichenden diagnostischen Grundlage. Die Strukturberichterstattung ist in diesem Zusammenhang ein wichtiger Schritt. Sie unterscheidet sich von der bisherigen Praxis der Branchenanalyse durch ihren umfassenden Charakter. Nicht die Untersuchung isolierter Branchenentwicklungen steht im Mittelpunkt, sondern der Prozeß des sektoralen Strukturwandels als Gesamtkomplex und sein Zusammenhang mit gesamtwirtschaftlichen Bewegungen ist Untersuchungsobjekt.

Die Strukturberichterstattung wurde als Instrument der wirtschaftspolitischen Entscheidungshilfe ins Leben gerufen. Ihre Ausgestaltung und die Bewertung ihrer Ergebnisse haben sich deshalb vor allem auf die Aufgabenbereiche und Probleme einer zukunfts- und beschäftigungsorientierten Strukturpolitik zu beziehen. Die zentrale Aufgabe eines solchen Politikkonzeptes ist die mittel- bis langfristige Gewährleistung des Arbeitsmarktgleichgewichts. Wesentlich ist die Synchronisation der sektoralen Arbeitsplatzverschiebungen untereinander sowie dieser Arbeitsplatzverschiebungen insgesamt mit dem inländischen Erwerbspotential¹². Hierzu ist es erforderlich, nicht nur die Entwicklungslinien, sondern auch die Ursachen und Hintergründe des wirtschaftlichen Strukturwandels auf der Produktions- und Beschäftigungsseite zu kennen. Die vorliegenden Strukturberichte liefern in diesem Zusammenhang eine Fülle von Material.

Analyse des Strukturwandels

Alle Forschungsinstitute kommen zu dem Ergebnis, daß sich in der Bundesrepublik in den letzten beiden Jahrzehnten die Produktions- und Beschäftigungsstruktur deutlich zugunsten des Tertiärsektors verschoben hat. Nach dem HWWA entspricht dieser Trend dem Entwicklungsmuster für hochentwickelte Industriegesellschaften¹³. Hierbei habe sich der Anteil des primären Sektors an der Bruttowertschöpfung in jeweiligen

⁹ Ifo, S. XLIII.

¹⁰ IfW, S. 285.

¹¹ RWI, S. 113/114.

¹² Vgl. D. Schröder: Sektorale und regionale Strukturpolitik – Probleme und Lösungsmöglichkeiten –, in: G. Bombach, B. Gahlen; A. E. Ott (Hrsg.): Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, Tübingen 1977, S. 508 f.

¹³ Vgl. HWWA, S. 17 ff.

Preisen zwischen 1960 und 1979 um mehr als die Hälfte verringert. Im gleichen Zeitraum sei auch die Bedeutung des Sekundärbereichs zurückgegangen. Während dessen Anteil in den 60er Jahren noch relativ konstant geblieben sei, nahm er in den siebziger Jahren um rund vier Prozentpunkte ab. Im gesamten Zeitraum vermochte der Tertiärsektor seinen Produktionsanteil permanent zu steigern. Er erreichte 1979 fast 50 % der gesamtwirtschaftlichen Produktion.

Zur Untersuchung des Strukturwandels auf Branchenebene klassifizierte das HWWA die einzelnen Zweige nach Wachstumsbranchen, Branchen mit durchschnittlichem Wachstum und Schrumpfungsbranchen¹⁴. Auch hierbei zeigt sich die Strukturverschiebung zugunsten des Dienstleistungssektors. Von den zwölf Wachstumsbranchen zählen sieben zum Tertiärsektor. Der Sekundärsektor war hier lediglich mit fünf Branchen vertreten. Das Gros der Zweige des Sekundärsektors war bei den durchschnittlich wachsenden Branchen zu finden. Im schrumpfenden Bereich der Gesamtwirtschaft sind elf Branchen des Sekundär-, vier des Tertiär- und alle Zweige des Primärsektors vertreten. Im Zeitablauf hat sich die Zahl der zum Tertiärsektor gehörenden Wachstumsbranchen mehr als verdoppelt, während die Anzahl der Wachstumszweige des Sekundärsektors ständig zurückging.

Die Analyse des Strukturwandels auf der Beschäftigungsebene zeigt, daß sich die Entwicklungslinien des Strukturwandels auf der Nachfrage- und Produktionsseite weitgehend in der Beschäftigung niedergeschlagen haben. Die seit dem Beschäftigungseinbruch Mitte der 70er Jahre anhaltende Massenarbeitslosigkeit ist vor allem auf die Entwicklung des Sekundärsektors zurückzuführen. Nach dem Ifo waren in diesem Bereich Arbeitskräftefreisetzungen bereits seit den frühen 70er Jahren zu beobachten¹⁵. Bis 1973 wurden diese Arbeitskräfte vom Tertiärsektor absorbiert. Seitdem ist die Absorptionsfunktion des Dienstleistungssektors gestört, so daß sich die im Primär- und Sekundärsektor erfolgenden Freisetzungen in offener Arbeitslosigkeit niederschlagen.

Bei langfristiger Betrachtung entspricht der Strukturwandel den von der „Drei-Sektoren-Hypothese“ vorgezeichneten Trends. Eine genauere Betrachtung der Strukturverschiebungen ergibt allerdings ein differenzierteres Bild. Auch innerhalb des Sekundärsektors konnten einige Bereiche ihren Beschäftigungsanteil ausweiten. Hierzu zählen vor allem die Hersteller von dauerhaften Konsumgütern und Investitionsgütern sowie die Produzenten von Vorprodukten auf Ölbasis¹⁶. Demgegenüber mußten das Baugewerbe sowie die

Hersteller von nichtdauerhaften Konsumgütern, die Energiewirtschaft sowie der Vorproduktsektor einen Rückgang ihrer Beschäftigungsanteile hinnehmen. Andererseits zählten innerhalb des Dienstleistungsbereiches nicht alle Zweige zu den Gewinnern im Strukturwandel. Zum Beispiel ging in den produktionsorientierten Dienstleistungszweigen Handel und Verkehr die Beschäftigung zurück. Eine Ausweitung des Beschäftigtenanteils ist vor allem beim Staat und im privaten Dienstleistungsbereich bei den Zweigen Finanzierung und Beratung sowie bei den haushaltsorientierten Dienstleistungen zu beobachten.

Ursachen des Wandels

Um Ansatzpunkte für eine beschäftigungsorientierte Strukturpolitik zu gewinnen, ist weniger die Nachzeichnung bisheriger Strukturrends von Bedeutung. Wichtiger noch ist die Herausarbeitung ihrer Ursachen und Hintergründe, um so eine Grundlage für die Voraus-schätzung zukünftiger Tendenzen des Strukturwandels und damit die Identifizierung beschäftigungspolitischer Problemsektoren und Absorptionsbereiche zu schaffen.

Bei der Analyse und Herausarbeitung allgemeiner Ursachenkomplexe des Strukturwandels in der Bundesrepublik seit 1960 kommen die Institute zu weitgehend übereinstimmenden Ergebnissen. Kontrovers dagegen fällt die Beurteilung der Strukturverschiebungen sowie die Gewichtung der Strukturfaktoren aus. Daß der außenhandelsbedingte Strukturanpassungsdruck zu einem immer bedeutenderen Faktor des binnenwirtschaftlichen Strukturwandels geworden ist, wird von allen Instituten hervorgehoben. Einzelne Struktur-determinanten in diesem Untersuchungsfeld sind die Zunahme des intraindustriellen Warenaustausches zwischen den hochentwickelten Industrieländern, die wachsende Importkonkurrenz aus den sogenannten „Schwellenländern“ sowie der Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse und der sich anschließende Trend der DM-Aufwertung. Der von den in den siebziger Jahren einsetzenden Rohölpreiserhöhungen erzeugte Strukturanpassungsbedarf konnte bisher nur zum Teil abgedeckt werden. Bei der inländischen Nachfrage weist der private Verbrauch einen relativ kontinuierlichen Strukturwandel zugunsten langlebiger und hochwertiger Konsumgüter auf.

Alle Institute weisen darauf hin, daß die These einer generellen Sättigungstendenz nicht zu bestätigen sei, partielle Sättigungstendenzen seien jedoch nicht zu

¹⁴ HWWA, S. 20.

¹⁵ Ifo, S. 130.

¹⁶ Ifo, S. 133.

übersehen. Das DIW hebt hervor, daß sich infolge des Wandels normativer Vorstellungen und politischer Prioritäten die Konsumstruktur zugunsten des staatlichen Leistungsangebots verschoben hat, was vor allem zur Ausweitung des Bildungs- und Gesundheitswesens führte¹⁷. Die Staatsquote ist von rund 32 % des Brutto-sozialprodukts in 1960 auf etwa 47 % in 1979 angestiegen. Dies hat bei der sektoralen Lieferstruktur vor allem den Dienstleistungsbranchen zusätzliche Impulse vermittelt. Im Bereich der privaten Investitionen ist eine Abnahme der Bau- gegenüber den Ausrüstungsinvestitionen zu beobachten.

Über die Hintergründe dieser Entwicklung bestehen unterschiedliche Auffassungen zwischen den Instituten. Das HWWA z. B. verweist auf eine möglicherweise abnehmende Risikobereitschaft der Investoren sowie auf Veränderungen bei den relativen Preisen, während das Ifo vor allem im technologischen Fortschritt einen wichtigen Bestimmungsgrund dieses Struktur-trends sieht¹⁸.

Trend zur Dienstleistungsgesellschaft?

Der gesamtwirtschaftliche Strukturwandlungsprozeß verläuft seit Mitte der 70er Jahre nicht mehr „beschäftigungsneutral“¹⁹, das heißt, er ist mit einer anhaltenden Massenarbeitslosigkeit verbunden. Welchen Struktur-faktoren für diese Entwicklung das entscheidende Gewicht zukommt, ob die wesentlichen Determinanten des empirischen Strukturwandels und der daraus resultierenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eher auf der Nachfrage- oder aber auf der Angebotsseite des gesamtwirtschaftlichen Prozesses zu finden sind – über diese Frage besteht bei den Forschungsinstituten kein Konsens²⁰. Daß die fundierte Beantwortung solcher Fragen für eine beschäftigungsorientierte Strukturpolitik von großer Bedeutung ist, liegt auf der Hand, z. B. wenn es um die Entscheidung zugunsten einer stärker industriebetonten oder einer mehr dienstleistungsbezo-genen Strukturpolitik geht. Dies läßt sich anhand der Diskussion um die Drei-Sektoren-These verdeutlichen. Zugunsten einer mehr dienstleistungsbezogenen Strukturpolitik wird folgendermaßen argumentiert:

„... alle beschäftigungspolitisch erfolgreicheren Vergleichsländer haben ihre Erfolge nicht im Industrie-, sondern im Dienstleistungsbereich erzielt. Die fast ausschließliche Industrieorientierung der deutschen Strukturpolitik war also unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten in jedem Fall problematisch.“²¹ Diagno-

stische Stütze eines solchen Politikkonzepts wäre die Erkenntnis, daß in der Bundesrepublik ein langfristiger Trend weg vom Industriebereich zugunsten des Dienstleistungssektors tatsächlich wirksam ist. In diesem Fall wäre es eine wichtige und lohnende Aufgabe einer be-schäftigungsorientierten Strukturpolitik, diesem Trend in verstärktem Maße Geltung zu verschaffen, ihn zu for-cieren und die zu seinen Gunsten wirkenden Kräfte zu mobilisieren.

Die empirische Gültigkeit der Drei-Sektoren-Hypo-these für die Bundesrepublik ist umstritten. Das HWWA und das Ifo sehen im Trend zur Tertiärproduktion ein „Entwicklungsmuster für hochentwickelte Industrielän-der“²². „Man kann davon ausgehen, daß sich der Struk-turwandel in Richtung auf einen wachsenden Dienstlei-stungssektor in den achtziger Jahren fortsetzen wird.“²³ Das Ifo wendet gegen die Drei-Sektoren-These ein, daß die Beschäftigungsexpansion im Dienstleistungsbe-reich vor allem beim Staat erfolgt sei. Insgesamt gese-hen seien Verlauf und Ursachen des differenzierten Strukturwandels durch „relativ einfache Erklärungs-modelle wie die Drei-Sektoren-Hypothese“ nicht befriedi-gend abzudecken²⁴.

These der Entindustrialisierung

Eine völlig konträre Einschätzung des Struktur-trends liefert das RWI mit seiner These von der „Entindustrialisierung“. Zwar sei ein allgemeiner Trend hin zu den Dienstleistungsberufen nicht zu verkennen, hierfür sei-en jedoch weniger die von der Drei-Sektoren-Hypo-these in den Vordergrund gestellten Nachfrage- und Pro-duktivitätstrends ausschlaggebend als vielmehr poli-tisch gesetzte Daten und Rahmenbedingungen: „All diese Maßnahmen haben die verschiedenen Branchen und Berufe unterschiedlich getroffen, gemeinsam ist ih-nen, daß sie auf eine Vernichtung von Arbeitsplätzen in der gewerblichen Wirtschaft hinwirkten, eine Entindus-trialisierung bei gleichzeitiger Verstaatlichung der Res-sourcennutzung förderten und somit der sogenannten Drei-Sektoren-Hypothese eine formale, wenngleich ökonomisch fragwürdige Bestätigung verschafften.“²⁵ Auf dem Hintergrund eines solchen Analyseergebnis-ses erscheint die Stärkung des Industriesektors als vor-dringliche Aufgabe der Strukturpolitik.

²⁰ Vgl. hierzu J. W e l s c h : Strukturwandel und Arbeitslosigkeit – Ausgewählte Ergebnisse der Strukturberichterstattung, in: WSI-Mitteilun-gen 8/1981, S. 471 ff.

²¹ F. S c h a r p f : Beschäftigungsorientierte Strukturpolitik, WZB-dis-cussion papers, 1980, S. 4.

²² HWWA, S. 17.

²³ Ifo, S. 230.

²⁴ Ifo, S. 133.

²⁵ RWI, S. 263.

¹⁷ DIW, S. 28.

¹⁸ HWWA, S. 100; Ifo, S. 38 ff.

¹⁹ Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1976, S. 289.

Wir können im vorgegebenen Rahmen nicht das Für und Wider der zahlreichen konträren Einschätzungen erörtern. Für die weitere Entwicklung der Strukturberichterstattung zu einem nützlichen wirtschaftspolitischen Instrument wird es gewiß mehr als bisher darauf ankommen, Verbindungslinien und Komplementaritäten zwischen den verschiedenen Erklärungsmomenten herauszuarbeiten, denn folgende Feststellung ist sicherlich unbestritten: „Tatsächlich läßt sich . . . die gesamtwirtschaftliche und sektorale Entwicklung nicht monokausal erklären, zumal sich Angebots- und Nachfragefaktoren, außenwirtschaftliche Bedingungen und wirtschaftspolitische Entscheidungen zum Teil gegenseitig bedingen.“²⁶

Die Auftragsformulierung für die Institute von Seiten des Bundeswirtschaftsministers²⁷ war recht allgemein gehalten. Sie bot für die beauftragten Institute weite Interpretations- und Forschungsspielräume. Dies mag angesichts des Umstands, daß das Gebiet der Strukturforschung gegenüber anderen Bereichen der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung unterentwickelt ist, sinnvoll sein. Hierdurch wurde der zur Erschließung eines relativ wenig abgedeckten Forschungsgebietes notwendigen Hypothesen- und Methodenvielfalt Rechnung getragen. Dies gilt auch für den gewählten Grundsatz, daß die Institute die Strukturberichte im Wettbewerb und nicht als Gemeinschaftsarbeit erstellen. Es wird allerdings erforderlich sein, diesen Grundsatz im weiteren Fortgang der Strukturberichterstattung zu überprüfen, vor allem um der wirtschaftspolitischen Zweckbestimmung der Strukturberichterstattung besser Rechnung zu tragen.

Künftige Forschungsschwerpunkte

Die Institute haben bisher die vom BMWi gegebene Anregung, „Strukturprognosen in eigener Verantwortung“ zu erarbeiten, nicht aufgegriffen. Dem Dilemma, daß staatlich autorisierte Prognosen als amtlich abgesegnete Strukturleitbilder verstanden werden könnten – ein Haupteinwand gegen die Erstellung von Strukturprognosen im Rahmen der Strukturberichterstattung –, könnte durch alternative institutionelle Lösungen vorgebeugt werden. Hier wäre z. B. an die Erstellung von Strukturprognosen im Wettbewerb zu denken, ein Verfahren, wie es vom BMWi ja auch für die Strukturanalysen befürwortet wird.

Sicher ist: Eine rationale Strukturpolitik ohne Informationen über mögliche und wahrscheinliche zukünftige Struktur Trends ist kaum denkbar. Um den Zukunftsproblemen der Bundesrepublik besser begegnen zu können, ist es unabdingbar, das erforderliche „Know-how“ im Bereich der Strukturprognostik systematisch zu er-

werben und zu verbessern. Notwendig und nützlich ist zudem eine „Regionalisierung“ der Strukturberichterstattung²⁸. Dies dürfte vor allem angesichts der Erfahrung, daß sektorale Strukturprobleme schnell zu regionalen Krisen führen können, kaum umstritten sein. Deshalb wäre es zu begrüßen, wenn sich Bund und Länder schnell über die notwendige Finanzierung einigen würden.

Der Kontroverse darüber, ob die Strukturberichterstattung eher als prozeß- oder aber als rahmenorientierte Strukturanalyse durchzuführen sei²⁹, wird hier nicht weiter nachgegangen. Sie ist vorwiegend von akademischem Interesse, da eine rahmenorientierte Strukturanalyse ohne prozeßorientierte Analyse kaum sinnvoll sein dürfte.

Inzwischen steht fest, daß die Strukturberichterstattung fortgeführt werden wird. Die nächsten Strukturberichte sind für Ende 1983 zu erwarten. Neben dem generellen Auftrag, die Entwicklungslinien und Ursachen des Strukturwandels sowie dessen Wechselwirkungen mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu analysieren, zielt die Vorgabe von Schwerpunktthemen auf eine vertiefte Untersuchung wesentlicher Interdependenzbereiche des strukturellen Wandels, u. a. des Beschäftigungssystems, der Geldsphäre (Inflation, Geldpolitik), der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, der Energiepreisverteuerung und des öffentlichen Sektors. Auch die Wirkungsanalyse der staatlichen Subventionspolitik soll fortgeführt werden³⁰.

Inwieweit die Ergebnisse der Strukturberichterstattung für eine gezielte zukunftsbezogene Wirtschaftspolitik fruchtbar gemacht werden können, wird vor allem davon abhängen, ob in den nächsten Jahren einige Schritte hin zu einer vorausschauenden Strukturpolitikkonzeption erfolgen. In der Bundesrepublik wird seit Jahren über die Notwendigkeit einer „Modernisierung der Volkswirtschaft“ diskutiert, die angesichts der Zukunftsprobleme erforderliche Modernisierung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums steht bis heute aus. Es wäre fatal, wenn die Strukturberichterstattung sich letztlich als Feigenblatt für wirtschafts- und strukturpolitische Abstinenz erweisen würde.

²⁶ Zusammenfassung des Strukturberichtes 1980 des HWWA-Instituts, Bundestagsdrucksache 9/762, S. 34.

²⁷ Vgl. dazu Jahreswirtschaftsbericht 1978 der Bundesregierung, Ziff. 38.

²⁸ Vgl. hierzu z. B. R. T h o s s : Zur Regionalisierung von Tellen der sektoralen Strukturberichterstattung, in: WSI-Mitteilungen 8/1981, S. 508 ff.

²⁹ Vgl. dazu E. H e l m s t ä d t e r : Wie kann sich Strukturwandel vollziehen? Referat auf der Konferenz zur Strukturberichterstattung des IIMV am 4./5. Mai 1981 in Bonn (vervielfältigtes Manuskript).

³⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache 9/762.