

Welsch, Johann

Article — Digitized Version

Wo steht die Strukturberichterstattung heute?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Welsch, Johann (1984) : Wo steht die Strukturberichterstattung heute?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 5, pp. 223-230

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135918>

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.

Wo steht die Strukturberichterstattung heute?

Johann Welsch, Düsseldorf

Eine defizitäre Leistungsbilanz, der Rückgang des Wirtschaftswachstums, eine erneute Beschleunigung des Preisanstiegs und der Wiederanstieg der bereits beachtlichen Massenarbeitslosigkeit – dies waren die zentralen wirtschaftlichen Probleme, vor deren Hintergrund 1981 die Aufträge für die zweite Runde der Strukturberichterstattung formuliert und vergeben wurden. Die Strukturberichte 1983 wurden Anfang dieses Jahres der Öffentlichkeit präsentiert. Die Bundesregierung hat für den Frühsommer ihre Stellungnahme dazu angekündigt. Dr. Johann Welsch, Referent im WSI des DGB, untersucht den aktuellen Stand der Strukturberichterstattung und stellt einige Ergebnisse der neuen Strukturberichte vor.

Die erste Runde der Strukturberichterstattung war mit der Vorlage der Strukturberichte 1980 abgeschlossen worden. Die damaligen Untersuchungen waren breit angelegt. Sie umfaßten den Zeitraum 1960 bis 1978. Die Aufarbeitung der strukturellen Entwicklungslinien in dieser Periode, die konsistente Einordnung der Fülle des vom Statistischen Bundesamt bereitgestellten Datenmaterials und die Anwendung statistisch-methodischer Ansätze zur Analyse des Strukturwandels standen im Vordergrund der Forschungsarbeiten. Daß die „Methodenfunktion“ der Strukturberichterstattung (Openländer) in der ersten Runde dominierte, war keineswegs überraschend. Der Bereich der Strukturforschung war in der Bundesrepublik lange Zeit „unterbelichtet“. Erste größere Anstrengungen in diese Richtung unternahm die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel in den siebziger Jahren. Die Initiierung der Strukturberichterstattung im Jahre 1977 gab den Arbeiten der beauftragten Wirtschaftsforschungsinstitute wichtige Impulse zur besseren Erschließung dieses Bereiches. Sie ermöglichte es den Instituten, mehr Forschungs- und Methodenerfahrung in der Strukturanalyse zu sammeln.

Die Schwerpunktthemen

Die Strukturberichterstattung 1983¹ ist stärker als die von 1980 an aktuellen wirtschaftspolitischen Problemen ausgerichtet. Dies war mit der gezielteren Auftragsvergabe intendiert². Die formulierten Schwerpunktthemen,

Dr. Johann Welsch, 37, ist wissenschaftlicher Referent für sektorale Strukturpolitik im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB in Düsseldorf.

die von jeweils drei Instituten einer vertieften Analyse unterzogen werden sollten, spiegeln wichtige strukturpolitische Problemstellungen Anfang der achtziger Jahre wider.

Die Passivierung der Leistungsbilanz im Gefolge des zweiten Ölpreisschubes 1979 hatte Zweifel an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der bundesdeutschen Wirtschaft laut werden lassen. Die Strukturberichte 1980 kamen bezüglich dieser Frage zu kontroversen Einschätzungen. Wie ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Industrie zu beurteilen, wo bestehen strukturelle Anpassungserfordernisse? Das HWWA, das Ifo-Institut und das Kieler Institut für Weltwirtschaft (IfW) sollten sich mit diesen Fragen befassen.

Im Hinblick auf die strukturellen Auswirkungen des zweiten Ölpreisschubes wurden zwei weitere Themenstellungen vergeben: Zum einen waren die gesamtwirtschaftlichen und strukturellen Auswirkungen der Energieverteuerung und internationale Energiepreisdifferenzen zu analysieren (DIW, HWWA, RWI), zum ande-

¹ Im folgenden werden die Strukturberichte wie folgt zitiert: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Erhöhter Handlungsbedarf im Strukturwandel, Strukturberichterstattung 1983, zitiert als DIW 1983; HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturbericht 1983, zitiert als HWWA 1983; Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturberichterstattung 1983, zitiert als Ifo 1983; Klaus-Dieter Schmidt u. a.: Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen, Zweiter Strukturbericht, zitiert als IfW 1983; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturbericht 1983, zitiert als RWI 1983. Alle Berichte werden in der hektographierten Fassung, wie sie beim BMWi eingereicht worden sind, zitiert; Zitate aus den Anlagenbänden werden gesondert gekennzeichnet.

² Der Inhalt des Auftragsschreibens ist wiedergegeben in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Sektorale Strukturberichterstattung, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik Nr. 2/1984

ren ging es darum, die Wechselwirkungen von Geldpolitik, Inflation und Strukturwandel zu erhellen (HWWA, Ifo, RWI).

Die anhaltende Unterbeschäftigung hatte im Verlauf der siebziger Jahre zu einer „Strukturalisierung“ der Arbeitslosigkeit geführt. Die Wechselbeziehungen zwischen Strukturwandel und Beschäftigungssystem sind ein wichtiges Moment der zunehmenden Beschäftigungsprobleme. Welche Auswirkungen haben Strukturverschiebungen im Wirtschaftsgefüge auf dem Arbeitsmarkt, welche Anforderungen stellt umgekehrt der Strukturwandel an das Beschäftigungssystem? Diese Fragen gingen an das DIW, das Ifo-Institut und das IfW.

Die letzten Strukturberichte hatten äußerst kontroverse Einschätzungen bezüglich der Rolle des Staates für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erkennen lassen. Insbesondere die Rückwirkungen öffentlicher Aktivitäten auf den Arbeitsmarkt waren umstritten. Um den Kenntnisstand in diesem Bereich zu verbessern, sollten das DIW, das IfW und das RWI gesamtwirtschaftliche und strukturelle Auswirkungen von Veränderungen der Struktur des öffentlichen Sektors untersuchen. Mit den Auswirkungen staatlicher Interventionen, insbesondere von Subventionen, auf die Gesamtwirtschaft und die Wirtschaftsstruktur sollten sich darüber hinaus *alle* Institute schwerpunktmäßig befassen.

Die Kritik an der öffentlichen Subventionspolitik hatte vor dem Hintergrund der sich verschärfenden Finanzprobleme in den öffentlichen Haushalten in den letzten Jahren neue Impulse erfahren. Gleichzeitig ist das Subventionsvolumen aufgrund zunehmender sektoraler Strukturprobleme (Stahlindustrie, Werften, Steinkohlebergbau) seit Mitte des letzten Jahrzehnts enorm gewachsen. Welches sind die Wirkungen der Subventionspolitik? Lassen sich dieselben Wirkungen nicht mit wirksameren Maßnahmen und damit „kostengünstiger“

erzielen? Welche Subventionen können abgebaut werden, z. B. weil sie ihren ursprünglichen Zweck inzwischen verfehlen? Wie lassen sich auf diese Weise Subventionsmittel freimachen, die zur Bewältigung des zukünftigen Strukturwandels besser eingesetzt werden könnten? Diese Fragen werden die strukturpolitische Diskussion der nächsten Jahre bestimmen. Die neuen Strukturberichte liefern hierfür wichtige Fakten und Argumente.

Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Alle Institute messen den Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ein großes Gewicht für das Tempo und die Richtung des sektoralen Strukturwandels bei. Die für die letzten Jahre relevanten Rahmendatenänderungen sind die Verlangsamung der Welthandelsexpansion, der erneute Ölpreisschub 1978/79 sowie die Anfang der achtziger Jahre einsetzende Phase hoher Kapitalmarktzinsen. Diese Faktoren wirken sich dämpfend auf das Produktionswachstum in allen Industrieländern aus. Sie verlängern den „Entwicklungsbruch“, den das Ifo-Institut für diese Länder für das Jahr 1973 diagnostiziert³. Eine verfehlte Globalsteuerung hat die damit verbundenen Strukturprobleme eher noch verschärft.

Nach Auffassung des DIW hat weder die Geld- noch die Finanzpolitik seit Mitte der siebziger Jahre einen wachstumsgerechten Kurs verfolgt⁴. Das DIW setzt sich kritisch mit der These auseinander, finanzpolitische Maßnahmen hätten keinen oder sogar einen negativen Einfluß auf Wachstum und Beschäftigung. Diese These entspricht der Position der anderen Institute⁵. Das DIW argumentiert, daß die finanzpolitischen Stimuli in den

³ Ifo 1983, S. 6 ff.

⁴ DIW 1983, S. 37 ff.

⁵ Vgl. z. B. IfW 1983, S. 61.

WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis
DM 80,-
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

70er Jahren in der Regel zu gering dosiert und zu kurz befristet waren. „Das Zukunftsinvestitionsprogramm indes wurde viel zu spät aufgelegt. Wäre das Programm schon früher verabschiedet und, wie es einem mittelfristigen Programm entsprochen hätte, fortgesetzt worden, so wären die Wachstums- und Beschäftigungsgewinne erheblich größer gewesen.“⁶

Weitgehend übereinstimmend fällt dagegen die Kritik der Institute an der Geldpolitik der Deutschen Bundesbank aus. Diese Kritik bezieht sich vor allem auf den scharfen Restriktionskurs zwischen Herbst 1979 und Ende 1981. Die Bundesbank versuchte hiermit, die Auswirkungen des zweiten Ölpreisschubes auf den DM-Wechselkurs und das inländische Preisniveau aufzufangen. Nach Einschätzung des DIW hat dieser Restriktionskurs „erheblich zur Verschärfung der Rezession und der Arbeitslosigkeit beigetragen“⁷. Das HWWA weist darauf hin, daß hierdurch destabilisierende Effekte vor allem für die binnenmarktorientierten Branchen ausgelöst wurden⁸. Zusammenfassend schlußfolgert das HWWA: „Die Bundesbank hat mit ihrer Wechselkurs- und Zinspolitik ... die Lasten der Anpassungen an die Fluktuationen des internationalen Kapitalverkehrs vom Außenhandelssektor zum Binnensektor verlagert. Berücksichtigt man, daß die Bundesbank mit ihrer Zinspolitik die starken Schwankungen der Wechselkurse nicht verhindern konnte und der Außenhandel ohnehin elastischer als der Binnenmarktsektor reagieren kann, weil er sowohl im Inland als auch im Ausland anbietet, so wäre eine stetige Geldpolitik strukturneutraler und friktionsfreier gewesen.“⁹

Allokationseffekte der Inflation

In diesem Zusammenhang sind auch die Ergebnisse der Schwerpunktuntersuchungen zu den Wechselwirkungen von Geldpolitik, Inflation und Strukturwandel von Interesse. Im Mittelpunkt dieser Fragestellung stehen die Allokationseffekte der Geldentwertung. Das Ifo-Institut und das HWWA argumentieren auf der Grundlage der Signalfunktion von Marktpreisen. Mit einer Beschleunigung der Inflation, so die These, wird der Informationsgehalt von Bewegungen der relativen Preise für die Investoren unsicher. Das HWWA führt dazu aus: „Inflationäre Entwicklungen und geldpolitische Maßnahmen können von den Wirtschaftssubjekten nicht exakt antizipiert werden, weil der Ablauf des Inflationsprozesses, die wirtschaftspolitisch für tolerierbar gehaltene

Inflation und die geldpolitischen Maßnahmen nicht bekannt oder mit Unsicherheit belastet sind“. Das Institut schlußfolgert: „Selbst wenn relative Preise durch Inflation und Inflationsbekämpfung nur vorübergehend verzerrt sind, werden Ressourcen fehlgeleitet und der Strukturwandel behindert.“¹⁰ Leider bringt das HWWA keinen empirischen Beleg für diese Hypothese.

Demgegenüber versucht das Ifo-Institut einen empirischen Test¹¹, muß jedoch schnell erkennen, daß erhebliche Meßprobleme bezüglich des Grades der Unsicherheit bei Allokationsentscheidungen bestehen, die nicht lösbar sind. Nach Auffassung des Ifo ist deshalb die Frage nach den Allokationseffekten einer beschleunigten Geldentwertung – zumindest auf der Grundlage des gewählten Untersuchungsansatzes – letztlich nicht entscheidbar.

Das RWI interpretiert die Frage nach potentiellen Struktureffekten der Inflation folgendermaßen: „Gibt es Branchen, die, unabhängig vom allgemeinen Preisniveau, ihre Preisvorstellungen durchzusetzen in der Lage sind, während anderen Wirtschaftsbereichen erst ein hinreichendes Inflationstempo eine Überwälzung ihrer Kosten erlaubt?“¹² Das RWI interpretiert den Preis als Instrument der Unternehmen „zur Sicherung von Einkommensansprüchen“¹³. Zur Überprüfung der Arbeitshypothese untersucht das Institut die relative Preisposition der einzelnen Branchen in Abhängigkeit vom Inflationsniveau¹⁴. Es findet einen der Arbeitshypothese entsprechenden empirischen Zusammenhang und faßt die Ergebnisse dahingehend zusammen, „daß eine langanhaltende Inflation preisschwache Branchen begünstigt“. Hieraus schlußfolgert das RWI, „daß ein stabiles Preisniveau und/oder eine restriktive Geldpolitik in den preis- und zugleich produktivitätsschwachen Branchen den Zwang zu Kapazitätsabbau und Freisetzungen erhöht“¹⁵.

Struktureffekte

Aufgrund der unterschiedlich ausgeprägten Abhängigkeit der Branchen von der Endnachfrageentwicklung induzieren die allgemeine Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Expansion und die damit einhergehenden Verschiebungen der Endnachfragestruktur erhebliche sektorale Strukturwandlungen. Das Ifo-Institut überprüft diese Strukturwirkungen mit Hilfe des Instru-

¹⁰ Ebenda, S. 152.

¹¹ Ifo 1983, S. 42 ff.

¹² RWI 1983, S. 115.

¹³ Ebenda, S. 114.

¹⁴ Vgl. RWI 1983, Bd. 2, S. 15 ff.

¹⁵ RWI 1983, S. 116.

⁶ DIW 1983, S. 38 f.

⁷ Ebenda, S. 36.

⁸ Vgl. HWWA 1983, S. 105.

⁹ Ebenda, S. 106.

ments der Ex-post-Prognose¹⁶. Es versucht gleichzeitig, die nachfragebedingten von den angebotsbedingten Strukturwandlungen zu trennen. Im Ergebnis zeigt sich, daß der Bereich des warenproduzierenden Gewerbes überdurchschnittliche Wachstumseinbußen im Vergleich zum Dienstleistungsbereich hinnehmen mußte. Diese Einbußen sind zum Großteil durch die ungünstigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die dadurch bedingte allgemeine Wachstumsverlangsamung zu erklären. Besonders getroffen wurden die ölabhängigen Branchen (Chemie, Mineralölverarbeitung, Herstellung von Kunststoffwaren, Gummiverarbeitung) sowie das Investitionsgüter produzierende Gewerbe¹⁷.

Bereits die Strukturberichte 1980 hatten für die siebziger Jahre einen Prozeß der „Entindustrialisierung“ (RWI) bzw. einen Trend zum Dienstleistungssektor (HWWA, IfW) festgestellt¹⁸. Der Strukturwandel auf Kosten des warenproduzierenden Gewerbes hat sich auch in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre – trotz der Konjunkturbelebung in dieser Periode – fortgesetzt. Dies gilt sowohl für die Produktions- und Rendite- als auch für die Investitions- und Beschäftigungsstruktur.

Entwicklungslinien des Strukturwandels

Nach dem HWWA hat sich das Tempo des Strukturwandels bei der Produktion im Zeitraum 1976 bis 1980 gegenüber der vorangehenden Rezessionsperiode verringert¹⁹. „Für den Trendbruch im sekundären Sektor seit Anfang der siebziger Jahre war die Entwicklung in den Branchen verantwortlich, die überwiegend Ausrüstungs- und dauerhafte Gebrauchsgüter produzieren und die hauptsächlich an der Erstellung von Bauten beteiligt sind.“²⁰

Bezüglich des Strukturwandels bei der Investition findet das HWWA einen engen Zusammenhang zwischen sektoralen Investitions- und Produktionsentwicklungen. Dieser gilt sowohl für die sechziger als auch für die siebziger Jahre²¹. Er ist nach Auffassung des Instituts jedoch kein Indiz für eine bloße Nachfrageabhängigkeit der sektoralen Investitionsverläufe. Gewiß spielen auch die branchenmäßige Verteilung von Unternehmereinkommen und die sektorale Renditenstruktur eine Rolle.

Das DIW stellt fest, daß sich der Anteil des verarbeitenden Gewerbes an den Unternehmenseinkommen vor allem in den siebziger Jahren stark vermindert hat. „Bezogen auf die Unternehmenseinkommen der Produktionsunternehmen ohne Wohnungsvermietung entfielen 1970 auf das verarbeitende Gewerbe 44 v.H. 1982 waren es nur noch 29 v.H. Profitiert von dieser Strukturverschiebung haben vor allem die sonstigen Dienstleistungen und die finanziellen Sektoren.“²² Entsprechend ging die Sachkapitalrendite vor allem in den Branchen des verarbeitenden Gewerbes zurück, während sie bei den sonstigen Dienstleistungen auf hohem Niveau relativ stabil blieb. Für den Bereich der Produktionsunternehmen insgesamt ermittelt das DIW sowohl für die Sachkapitalrendite als auch für die Eigenkapitalrendite für den Zeitraum 1962 bis 1979 „sowohl im Niveau als auch im Verhältnis der beiden Renditen zueinander weitgehend stabile Verhältnisse“²³. Erst ab 1980 weicht die Eigenkapitalrendite stark nach unten ab, was auf die stark gestiegenen Zinsausgaben der Produktionsunternehmen zurückzuführen ist. Spiegelbildlich dazu sind die Erträge der finanziellen Sektoren in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen²⁴.

Auch das Kieler Institut stellt für das verarbeitende Gewerbe einen ungünstigen Renditeverlauf fest. Dieser fällt jedoch wesentlich stärker aus als in den DIW-Berechnungen. Das IfW spricht hier von einem „ausgesprochenen Renditeverfall seit 1969“²⁵. Auch für den gesamten Unternehmensbereich kommt das IfW zu abweichenden Ergebnissen: Zwar ist zwischen 1975 und 1979 eine Aufwärtsentwicklung der Rendite festzustellen, über den gesamten Zeitraum seit Anfang der sechziger Jahre ergibt sich jedoch ein fallender Trend der Kapitalrendite.

Anlagevermögen

Diese unterschiedlichen Befunde zur Renditeentwicklung kennzeichneten bereits die Strukturberichte 1980. Der Auftraggeber wollte die Hintergründe dieses Dissenses in den neuen Strukturberichten geklärt haben. Die Institute sind diesem Auftrag gefolgt. Es zeigt sich, daß die Unterschiede in den Resultaten vor allem durch die Wahl unterschiedlicher Berechnungskonzepte bedingt sind. Die Bewertung des Anlagevermögens spielt hierbei die entscheidende Rolle. Die angesprochenen Institute (DIW, IfW, RWI) haben in den neuen Strukturberichten die Begründungen für die Wahl des

¹⁶ Vgl. dazu im einzelnen Ifo 1983, S. 59 ff.

¹⁷ Vgl. ebenda, S. 62 ff.

¹⁸ Vgl. dazu meine Zusammenfassung der Strukturberichterstattung 1980: J. W e l s c h: Wirtschaftspolitische Aspekte der Strukturberichterstattung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 61. Jg. (1981), H. 11, S. 555-560, bes. S. 559 f.

¹⁹ HWWA 1983, S. 22.

²⁰ Ebenda, S. 39 f.

²¹ Vgl. ebenda, S. 108.

²² DIW 1983, S. 127.

²³ Ebenda, S. 125.

²⁴ Vgl. ebenda, S. 133 ff.

²⁵ IfW 1983, S. 36.

Bewertungsverfahrens zwar vertieft, keines der Institute sieht jedoch einen Anlaß, von seiner Methode abzugehen.

Mit der beobachteten langfristigen Verschiebung der Unternehmenseinkommen zugunsten der Dienstleistungen ist auch ein Strukturwandel bei der Investitionstätigkeit verbunden. Dieser Wandel darf jedoch nach Auffassung des DIW nicht in vollem Umfang als Ausdruck von Produktionsverschiebungen interpretiert werden. Vielmehr schlage sich hierin zum Teil auch eine veränderte Organisation des industriellen Produktionsprozesses nieder: „Die Unternehmen machen zunehmend von der Möglichkeit Gebrauch, Anlagen zu mieten, anstatt selbst zu investieren. Von 1972 bis 1980 stiegen bei den Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes die Aufwendungen für Mieten und Pachten (Leasing) um 290 v.H. Die Investitionsaufwendungen nahmen dagegen im gleichen Zeitraum nur um 60 v.H. zu.“ Das DIW schlußfolgert: „Der Kapitaleinsatz im Produktionsprozeß des verarbeitenden Gewerbes ist daher weit weniger stark gesunken, als die Entwicklung der Anlageinvestitionen vermuten läßt.“²⁶

Der Strukturwandel bei der Beschäftigung entspricht weitgehend dem Wandel der Produktionsstruktur²⁷. „Ähnlich wie bei der Produktion ist die Spannweite zwischen der jährlichen Veränderungsrate der Beschäftigung in den traditionellen Schrumpfungsbereichen und in den Expansionsbereichen geringer geworden“²⁸. Bedenklich stimmen muß, daß der tertiäre Sektor, der während der Rezession 1974/75 rund 250 000 zusätzliche Arbeitsplätze schuf, in den Jahren 1980 bis 1983 seinen Beschäftigtenstand um etwa 40 000 Personen reduzierte. Das RWI stellt fest, daß im Verlauf der siebziger Jahre (1970 bis 1981) in beschäftigungsexpansiven Wirtschaftsbereichen insgesamt 2,4 Mill. neue Arbeitsplätze geschaffen wurden. Demgegenüber gingen in Branchen mit negativer Beschäftigungsbilanz rund 2,9 Mill. Arbeitsplätze verloren. Die Arbeitsplatzverluste konzentrierten sich fast gänzlich auf das warenproduzierende Gewerbe und die Landwirtschaft²⁹.

Kapitalmangel als Investitionshemmnis?

Die Frage nach den Ursachen der Beschäftigungsverluste wurde bereits in den letzten Strukturberichten sehr unterschiedlich beantwortet³⁰. Diese unterschiedlichen Positionen wurden auch in der Strukturberichterstattung 1983 beibehalten. Konsens besteht darin, daß

es in der Bundesrepublik zu wenig Arbeitsplätze gibt, um alle Arbeitssuchenden zu beschäftigen. Dieses Arbeitsplatzdefizit hat sich in den letzten Jahren erheblich vergrößert. Das IfW sieht eine „Arbeitsplatzlücke“ von mehr als zwei Millionen Arbeitsplätzen³¹. Auch die unmittelbare Ursache des Arbeitsplatzdefizits wird von allen Instituten übereinstimmend in der Investitions- und Wachstumsschwäche der letzten zehn Jahre gesehen.

Kontrovers beurteilt wird allerdings der Hintergrund dieser stagnativen Entwicklung. Wir können die unterschiedlichen Positionen hier nicht ausbreiten. Ich möchte deshalb in diesem Zusammenhang nur einen Aspekt herausgreifen, der in der letzten Strukturberichterstattung noch keine Rolle gespielt hat, der jedoch in der jüngsten Diskussion um die Ursachen der Investitionsschwäche heftig umstritten ist: die These vom „Kapitalmangel“. Diese These sieht in Engpässen bei der Unternehmensfinanzierung eine Ursache der unbefriedigenden Investitionsneigung. Hierbei wird in der Regel auf einen sinkenden Trend der Eigenkapitalquoten hingewiesen. Das RWI bezweifelt in seinem neuen Strukturbericht, daß diese These Gültigkeit besitzt. Zwei Einwände stellt das RWI in den Mittelpunkt. Zum einen sei der Indikator „bilanzielle Eigenkapitalquote“ im Hinblick auf Finanzierungsspielräume und -engpässe wenig geeignet. Diese Größe sei eine „juristische, eher statische Kategorie“, die Bewertungsprinzipien der Handelsbilanz führten zum Aufbau stiller Reserven, der finanzielle „Überbau“ der Produktionsunternehmen habe sich durch den Aufbau internationaler Konzernstrukturen und die sich im Zusammenhang damit entwickelnden Finanzstrategien „aufgebläht“³². Insgesamt haben diese Entwicklungen dazu geführt, „daß von 1965 bis 1981 das Verhältnis des ausgewiesenen Geld- zum Sachvermögen von 56 v.H auf 70 v.H gestiegen ist.“ Fazit: „Ihrer eigentlichen Aufgabe, die Struktur des im Unternehmen investierten Kapitals widerzuspiegeln, kommen Bilanzen damit immer weniger nach.“³³

Der zweite Einwand bezieht sich auf das Argument, die Unternehmen hätten nicht genügend Investitionsmittel erwirtschaften können. Dieses Argument ist nach Auffassung des RWI nicht zu halten: „Im mehrjährigen Durchschnitt standen allen Branchen ausnahmslos genügend Innenfinanzierungsmittel für ihre Investitionen zur Verfügung, der Cash flow (Jahresüberschuß, Abschreibungen und Rückstellungen) überstieg die Sum-

²⁶ DIW 1983, S. 132.

²⁷ Vgl. z. B. HWWA 1983, S. 42 ff.

²⁸ Ebenda, S. 45.

²⁹ Vgl. RWI 1983, S. 158.

³⁰ Vgl. dazu ausführlich J. W e l s c h : Strukturwandel und Arbeitslosigkeit – Ausgewählte Ergebnisse der Strukturberichterstattung, in: WSI-Mitteilungen 8/1981.

³¹ Vgl. z. B. IfW 1983, S. 19.

³² Vgl. RWI 1983, S. 144.

³³ Ebenda, S. 145.

me der Bruttoanlageinvestitionen stets mehr oder weniger deutlich.³⁴ Und: Nicht nur die Innenfinanzierungsquote ist im Branchendurchschnitt seit Anfang der siebziger Jahre angestiegen, auch „... die von den Unternehmen liquide gehaltenen Mittel (Kassenmittel und Wertpapiere) sind, gemessen am Umsatz, in den letzten 15 Jahren im Trend gestiegen“³⁵.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit

Meldungen zu Veränderungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit finden in der Bundesrepublik stets große Aufmerksamkeit. Dies mag in einem Lande, das so stark in den Weltmarkt integriert ist, nicht verwundern. Deshalb überrascht es nicht, daß die Ergebnisse der Forschungsinstitute zu diesem Aspekt das größte Echo in der Öffentlichkeit auslösten. Und dies obwohl die jüngste Phase der passiven Leistungsbilanz schnell überwunden werden konnte und die Bundesrepublik in 1982 mit über 50 Mrd. DM ihren höchsten und 1983 (über 40 Mrd. DM) ihren dritthöchsten Handelsüberschuß erreichte. Zu welchen Ergebnissen kamen die Institute?

Es ist sinnvoll, sich auf den internationalen Handel mit Industriegütern zu beschränken, da diese Warengruppe für den Außenhandel der Bundesrepublik entscheidend ist. Nach den Berechnungen des Ifo-Instituts und des HWWA zeigt sich, daß der bundesdeutsche nominale Weltmarktanteil in den siebziger Jahren zunächst bis 1973 anstieg und danach bis Anfang der achtziger Jahre im Trend zurückging. Der niedrige Wert in 1981 erklärt sich vor allem aus der starken Abwertung der DM gegenüber dem Dollar, wie überhaupt der Indikator „nominaler Weltmarktanteil“ stark durch Wechselkurschwankungen geprägt wird. Dennoch ist der rückläufige Weltmarktanteil hierdurch nicht allein zu erklären. Hinzu kommt der Umstand, daß sich die deutschen Exporte stark auf die europäischen Industrieländer und damit auf unterdurchschnittlich wachsende regionale Absatzmärkte konzentrieren³⁶.

Das HWWA sieht es als bedenklich an, daß es den deutschen Exporteuren nicht gelungen ist, an dem starken Wachstum der Märkte in Japan und den Schwellenländern Südostasiens zu partizipieren. Hinzu kommt, daß auch bei der Betrachtung der gütermäßigen Exportstruktur „eine Rückbildung von einem Profil festzustellen (sei), das für ein führendes Industrieland typisch

ist“³⁷. Für die Beurteilung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Bedeutung ist die Position im Handel mit technologieintensiven Gütern. Die Untersuchung der Marktanteile in diesem Außenhandelssegment zeigt gemäß dem HWWA, daß das Gewicht der Bundesrepublik als Anbieter zwischen 1972 und 1981 erheblich abgenommen hat³⁸. Demgegenüber konnten Japan und vor allem die USA ihre Weltmarktanteile deutlich ausweiten. Zu entsprechenden Ergebnissen kommt auch das Ifo-Institut³⁹, während das Kieler Institut feststellt, daß die Bundesrepublik ihren Anteil an den Produktzyklusgüterexporten der OECD zwischen 1970 und 1980 knapp halten konnte⁴⁰.

Forschungsaktivität

Forschungsaktivitäten sind gewiß eine wesentliche Determinante der Fähigkeit eines Landes, sich Innovationsvorsprünge im internationalen Wettbewerb zu erschließen. Das Ifo-Institut nimmt einen internationalen Vergleich der Patentaktivitäten in stark wachsenden und stark schrumpfenden Technologiefeldern vor. Dieser Vergleich zeigt, „daß in Deutschland die Forschung und Entwicklung durchaus rechtzeitig auf wachsende Technologiefelder orientiert wird, daß jedoch das deutsche Forschungsmanagement die Risiken scheut, die in der Bearbeitung völlig neuer Forschungsthemen liegen“⁴¹. Das Ifo-Institut verfeinert seine Patentanalyse durch die genauere Untersuchung von „Schlüsselpatenten“, d. h. von Erfindungen, die weltweit mindestens 15mal zum Patent angemeldet wurden. Diese Analyse ergab u. a., daß die Bundesrepublik in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre hinter den USA den zweitgrößten Anteil an der Gesamtheit der Schlüsselpatente besitzt. „Der Vergleich der Zuwächse in den verschiedenen Ländern im Zeitraum 1976-81 gegenüber 1972-75 deckt jedoch ein deutliches Zurückbleiben der deutschen Spitzenforschung auf.“⁴²

In einem weiteren Schritt untersucht das Ifo-Institut die Stellung der Bundesrepublik bei elektronikrelevanten Patenten für verschiedene Wirtschaftsbereiche. Hierbei zeigt sich vor allem, daß es Schlüsselbereiche des bundesdeutschen Exports gibt, in denen die elektronikrelevanten Patentaktivitäten zurückgehen und eine erhebliche Diskrepanz zu den stark zunehmenden Patentaktivitäten in den USA und in Japan zu beobachten ist. Dies gilt insbesondere für den Werkzeugmaschinenbau und den Bereich der Fertigungstechnik insge-

³⁴ Ebenda, S. 152.

³⁵ Ebenda.

³⁶ Vgl. z. B. Ifo 1983, S. 118.

³⁷ HWWA 1983, S. 137.

³⁸ Vgl. ebenda, S. 143.

³⁹ Vgl. Ifo 1983, S. 126.

⁴⁰ Vgl. IfW 1983, S. 27.

⁴¹ Ifo 1983, S. 129.

⁴² Ebenda, S. 131.

samt. Das Ifo-Institut diagnostiziert für diesen Bereich eine „Mikroelektroniklücke“ der deutschen Industrie⁴³.

Sind diese Resultate ein Beleg für eine Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Industrie? Gewiß lassen sich zahlreiche Einwände gegen die angewandten Meßkonzepte vorbringen. Das Kieler Institut verwendet z. B. ein statisches Meßkonzept für die Klassifizierung von „Produktzyklus-Gütern“. Dieser Einwand gilt auch gegenüber dem HWWA. Das Ifo-Institut stützt seine gesamte Argumentation bezüglich der Position der Bundesrepublik im internationalen Innovationswettbewerb auf Patentstatistiken. Diese reflektieren jedoch nicht den wirklichen Output von Forschungsaktivitäten, da Patente von den Firmen bei neuen Erfindungen nicht in jedem Falle angemeldet werden. Auch die Schlußfolgerung auf der Grundlage der Klassifikation von „Schlüsselpatenten“ stehen nicht auf einem festen Fundament. Sie sind stark von der gewählten Abgrenzung des Kreises der „Schlüsselpatente“ abhängig. Dennoch: Den Strukturberichten kommt das Verdienst zu, auf ein potentes Zukunftsproblem aufmerksam gemacht zu haben. Ihre Ergebnisse weisen zudem auf Forschungslücken in diesem Bereich hin. Diesen gilt es in Zukunft verstärkt Rechnung zu tragen.

Subventionsabbau ja – aber wie?

Die öffentliche Diskussion um den Subventionsabbau wird in den letzten Jahren stark unter fiskalischen Gesichtspunkten geführt. Dies ist nicht unproblematisch. Subventionen sind Instrumente der staatlichen Strukturpolitik zur Erreichung gesellschaftlicher Ziele. Sie sind damit aus einer „mixed economy“ kaum wegzudenken. Vorschläge für den Abbau von Subventionen müssen deshalb stets vor dem Hintergrund der gewollten Zielsetzungen gesehen werden. Natürlich ist immer wieder zu prüfen, ob die Subventionen diesen Zielsetzungen noch entsprechen. Zu prüfen ist auch, ob die Ziele nicht durch andere Instrumente besser und effi-

zienter erreicht werden können. Eine bloß fiskalisch oder gar ordnungspolitisch motivierte Forderung nach einem rigorosen Subventionsabbau wird dieser Problematik nicht gerecht. Auf diesen Zusammenhang weist das DIW in seinem Strukturbericht eindringlich hin⁴⁴. Notwendig ist eine Prüfung der Zielbeiträge von Subventionen. Für eine problemadäquate Bewertung ist darüber hinaus die Einbeziehung des Gesamtzusammenhangs staatlicher Interventionen erforderlich. Nur in einem solchen Rahmen läßt sich sinnvoll über den Abbau von Subventionen diskutieren⁴⁵.

Beklagt wird im allgemeinen der starke Anstieg des Subventionsvolumens in den siebziger Jahren. Nun hängt der Umfang der Subventionen sehr stark von der gewählten Abgrenzung des Subventionsbegriffs ab. Das IfW hat verschiedene Erfassungskonzepte gegenübergestellt. Für 1981 ergibt sich hierbei für das Subventionsvolumen eine Bandbreite zwischen 53,3 und 101,8 Mrd. DM⁴⁶. Dagegen zeigt sich trotz unterschiedlicher Abgrenzung für die Entwicklung der Subventionen im Zeitablauf ein einheitliches Bild, nämlich eine Aufstockung des Subventionsvolumens von 1973 bis 1981 um 70 bis 80 %⁴⁷. Nun ist es fraglich, ob das absolute Subventionsvolumen eine aussagekräftige Größe darstellt. Setzt man es ins Verhältnis zur Bruttowertschöpfung (sogenannte „Subventionsrate“), so fällt der Anstieg weit weniger dramatisch aus⁴⁸. Hierzu das DIW: „Aus dieser Entwicklung wird deutlich, daß die seit Jahren von vielen Seiten geforderte Begrenzung der Subventionsausgaben sich in jüngster Zeit durchgesetzt hat, obwohl eine Verständigung auf eine zielgerichtete Umstrukturierung oder auch generelle Kürzung des Subventionshaushaltes fehlt.“⁴⁹

An der sektoralen Struktur der Subventionen zeigt sich ein Hauptproblem der Strukturpolitik in den achtziger Jahren: Der Großteil der Subventionen fließt in strukturschwache Bereiche⁵⁰. Vor allem begünstigt sind die Eisenbahnen, die Landwirtschaft, der Bergbau, die Wohnungsvermietung und der Schiffbau. Aufgrund der wachsenden Strukturprobleme im Stahl- und Wertebereich befürchtet das Kieler Institut eine „sich anbahnende neue Subventionswelle“⁵¹. Von allen Instituten wird festgestellt, daß gegenwärtig die Erhaltungssubventionen eindeutig dominieren. Demgegenüber fehlt es an einer Vorwärtsstrategie, an einer zukunftsgerichteten vorausschauenden Strukturpolitik, es fehlt der Wirtschaftsstruktur an „Zukunftsorientierung“ (Gahlen)⁵².

Hinweise auf dieses Problem hatte bereits die Analyse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit geliefert. Zwar haben die Subventionen für Forschung und Entwicklung seit 1980 zugenommen, „ihr Gewicht ist aber

⁴³ Vgl. ebenda, S. 134.

⁴⁴ Vgl. DIW 1983, S. 67.

⁴⁵ Vgl. ebenda, S. 57; dieser Sichtweise entspricht auch der Ansatz des RWI 1983, S. 192 ff.

⁴⁶ Vgl. IfW 1983, S. 113, Tab. 3-12.

⁴⁷ Vgl. ebenda.

⁴⁸ Vgl. dazu z. B. HWWA 1983, S. 160, Tab. 8.2.

⁴⁹ DIW 1983, S. 57.

⁵⁰ Vgl. z. B. IfW 1983, S. 117 ff.

⁵¹ Vgl. ebenda, S. 127.

⁵² Vgl. K. von Dohnanyi, B. Gahlen: Regionale und sektorale Strukturpolitik für die 80er Jahre, Gesprächskreis Politik und Wissenschaft, Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1984, S. 26.

im Vergleich zu den Erhaltungssubventionen gering⁵³. Der Aufbau zukunftsfruchtiger Produktionsbereiche wurde in früheren Jahren versäumt bzw. die Ansätze dazu waren nicht ausreichend oder nicht erfolgreich. In einer Phase hoher Massenarbeitslosigkeit läßt sich der Strukturwandel zugunsten neuer Produktionsbereiche nicht herbeizwingen. Ein rigoroser Abbau von Erhaltungssubventionen, wie er z. B. vom Kieler Institut gefordert wird⁵⁴, wäre mit hohen sozialen Kosten (Zunahme der Arbeitslosigkeit, wirtschaftliche Verödung ganzer Regionen, Steuer- und Sozialbeitragsausfälle etc.) verbunden. Die erforderlichen Umstrukturierungen brauchen deshalb Zeit.

Subventionsgrundsätze

Alle Institute wiederholen die bekannten Grundsätze für eine weitere Subventionsvergabe: Befristung, degressive Ausgestaltung, Verknüpfung mit gezielten Auflagen, stärkere Erfolgskontrollen. Diese Erörterungen sind für die praktische Strukturpolitik wenig hilfreich, wenn sie nicht vor dem Hintergrund der Lösung konkreter Strukturprobleme präzisiert werden. Das DIW macht als einziges Institut konkrete Vorschläge zum Subventionsabbau, vor allem für die Bereiche Kohlebergbau, Landwirtschaft und Wohnungsbau⁵⁵. Leider werden die mit diesem Abbau verbundenen Folgewirkungen nicht untersucht. Auch für den angestrebten Subventionsabbau muß gelten: seine wirtschaftlichen sowie sozialen Nutzen und Kosten sind einander gegenüberzustellen. Nur so ist eine rationale Entscheidung möglich.

Keines der Institute untersucht die Arbeitsplatzeffekte der Subventionen. Damit bleibt eine Lücke der letzten Strukturberichterstattung weiterhin offen. Dennoch stellen das IfW und das RWI die These auf, „daß staatliche Strukturpolitik im intersektoralen Wettbewerb häufig ein Null-Summenspiel ist“⁵⁶. Das IfW vermutet: „Ohne die strukturverzerrenden Subventionen hätte das Volkseinkommen höher sein und es hätte letztlich auch mehr Arbeitsplätze geben können.“⁵⁷ Das Kieler Institut begründet diese These genauer: „Sind die Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Subventionspolitik trotz aller methodischen Schwierigkeiten noch einigermaßen zu lokalisieren, so bleiben die Kosten dieser Politik nahezu vollständig im Verborgenen, nämlich die Arbeitsplätze und Einkommen, die verloren gehen oder erst gar nicht entstehen, weil die Mittelaufbringung zur Finanzierung

der Subventionspolitik höhere Steuerbelastungen bei anderen erforderlich macht.“⁵⁸ Es wäre eine Aufgabe der Strukturberichterstattung gewesen, diesem Problem nachzugehen. Ohne eine Analyse der Beschäftigungswirkungen staatlicher Interventionen behält diese These ihren spekulativen Charakter.

Zukunft der Strukturberichterstattung

Die Strukturberichterstattung ist kein Selbstzweck. Sie ist ein Instrument der wirtschaftspolitischen Entscheidungshilfe. Erfüllten die Strukturberichte 1980 noch vorwiegend eine Antriebsfunktion im Bereich der Methodenentwicklung und der Schaffung einer adäquaten Datenbasis für die Strukturanalyse, so ist die wirtschaftspolitische Funktion in der Strukturberichterstattung 1983 in den Vordergrund getreten. Ohne Zweifel, die Strukturberichterstattung hat sich als Informationsinstrument der langfristig ausgerichteten Wirtschaftspolitik etabliert⁵⁹. Sie hat auch die ihr zugeordnete „Herausfordererfunktion“ gegenüber der Regierungspolitik inzwischen übernommen⁶⁰. Dies zeigen die zahlreichen Kritiken an der Subventionspolitik, der Forschungs- und Technologiepolitik oder der Geldpolitik der Bundesbank.

Ebenso wie in der letzten Runde der Strukturberichterstattung fehlen in den neuen Strukturberichten jedoch ein Prognose- und ein Regionalisierungsteil. Ich möchte die Argumente für die Notwendigkeit einer solchen Ergänzung hier nicht wiederholen⁶¹. Die Verschärfung der regionalen Beschäftigungskrisen (Ruhrgebiet, Saarland, norddeutsche Küstenregion) im Gefolge des sektoralen Strukturwandels sowie das Schwinden von Zukunftsperspektiven in den letzten Jahren haben diese Argumente ohne Frage bestätigt.

Die Bundesregierung hat inzwischen erklärt, daß die Strukturberichterstattung fortgeführt werden soll. Die dritte Berichtsrunde soll nunmehr eine Vierjahresperiode umfassen⁶². Bei der Auftragsvergabe im Sommer sollte eine Weiterentwicklung der Strukturberichterstattung in die oben angedeutete Richtung ernsthaft erwogen werden.

⁵⁸ Ebenda, S. 122.

⁵⁹ So auch die Auffassung von B. G a h l e n in: K. v o n D o h n a n y i, B. G a h l e n : Regionale und sektorale Strukturpolitik..., a.a.O., S. 51.

⁶⁰ Vgl. hierzu H. T i e t m e y e r: Institutionalisierung und wirtschaftspolitische Funktion der Strukturberichterstattung, in: Strukturberichterstattung. Ein Informationsinstrument der Wirtschaftspolitik?, Köln 1980, S. 220.

⁶¹ Vgl. dazu J. W e l s c h: Wirtschaftspolitische Aspekte der Strukturberichterstattung, a.a.O., S. 560.

⁶² D. h. von 1984 bis Ende 1987, vgl. dazu den Jahreswirtschaftsbericht 1984 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 10/952, Ziff. 50.

⁵³ DIW 1983, S. 62.

⁵⁴ Vgl. IfW 1983, S. 127.

⁵⁵ Vgl. DIW 1983, S. 70 ff.

⁵⁶ RWI 1983, S. 202.

⁵⁷ IfW 1983, S. 124.