

Welsch, Johann

**Article — Digitized Version**

## Zehn Jahre Strukturberichterstattung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Welsch, Johann (1987) : Zehn Jahre Strukturberichterstattung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 7, pp. 355-362

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136298>

**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.*

Johann Welsch

## Zehn Jahre Strukturberichterstattung

*Seit 1977 erarbeiten die fünf großen Wirtschaftsforschungsinstitute in der Bundesrepublik im Auftrag der Bundesregierung Strukturberichte. Nach nunmehr zehn Jahren sind mehrere Runden dieses Strukturforschungsprogramms absolviert, und in diesem Jahr steht seine Fortsetzung erneut zur Debatte. Dr. Johann Welsch analysiert den bisherigen Nutzen der Strukturberichterstattung.*

Gegenwärtig befindet sich die Strukturberichterstattung in der dritten Berichtsrunde, die bis Ende 1987 abgeschlossen sein soll. Die Hauptberichte der Kernberichterstattung sollen dann vorgelegt werden. Zwischenberichte zur dritten Runde sind von den Instituten im Frühjahr 1986 präsentiert worden<sup>1</sup>. Überblickt man die nunmehr zehnjährige Geschichte der Strukturberichterstattung, so fällt auf, daß die wirtschaftspolitische Unterstützungsfunktion dieses Forschungsprogramms im Laufe der Zeit immer stärker in den Vordergrund getreten ist.

Waren die ersten Strukturberichte von 1980 noch sehr breit angelegt und standen damals statistisch-methodische Probleme sowie die empirische Aufarbeitung der strukturellen Entwicklungslinien seit 1960 im Mittelpunkt der Forschung, so gewannen aktuelle wirtschaftspolitische Fragen in der zweiten Runde (1981 bis 1983) eindeutig an Gewicht. Nunmehr ging es z. B. um die Zweifel an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der bundesdeutschen Wirtschaft, welche mit der Passivierung der Leistungsbilanz Anfang der 80er Jahre laut geworden waren, um die gesamtwirtschaftlichen und strukturellen Auswirkungen des erneuten Energiepreisschubes von 1979, um den Zusammenhang von wirtschaftlichem Strukturwandel und zunehmenden Arbeitsmarktproblemen oder um die Wechselwirkungen von Geldpolitik, Inflation und Strukturwandel<sup>2</sup>.

In der gegenwärtigen Berichtsrunde wurde die Ausrichtung der Forschungsarbeiten auf praktische politische Problemstellungen weiter vorangetrieben. Ein zentraler Themenkomplex der aktuellen Untersuchungen bezieht sich auf die Steuerung und die Auswirkungen

des technischen Wandels. In den letzten Jahren ist vor dem Hintergrund der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit eine größere Skepsis der Bevölkerung gegenüber der rasanten technologischen Entwicklung nicht mehr zu übersehen.

Die Zusammenhänge von technologischen Neuerungen und Arbeitsmarktentwicklung rücken mehr und mehr in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Drei Institute (DIW, Ifo, IfW) sollten sich deshalb mit den Wechselwirkungen von Investitionen, Beschäftigung und Produktivitätsentwicklung befassen. Im Hinblick auf Richtung und Tempo des gesamtwirtschaftlichen Innovationsprozesses kommt der staatlichen Forschungs- und Technologiepolitik ohne Zweifel eine erhebliche Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang spielen vor allem Aspekte der internationalen Konkurrenzfähigkeit der einheimischen Industrie eine wichtige Rolle. Das Kieler Institut sollte sich mit der Frage der Forschungseffizienz, Forschungsförderung und Innovationsfähigkeit der Wirtschaft im internationalen Vergleich auseinandersetzen<sup>3</sup>.

Ein weiteres, die öffentliche Diskussion stark bewegendes Thema ist der Umweltschutz. Welche gesamtwirtschaftlichen und strukturellen Auswirkungen haben umweltpolitische Maßnahmen z. B. im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung, auf

<sup>1</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Zwischenbericht zur Strukturberichterstattung 1987, Berlin 1986; HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg (HWWA): Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Zwischenbericht 1986 zur Strukturberichterstattung, Hamburg 1986; Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW): Im Strukturwandel vorangekommen? Zwischenbericht im Rahmen der Strukturberichterstattung an den Bundesminister für Wirtschaft, Kiel 1986; Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo): Zwischenbericht zur Strukturberichterstattung 1987, München 1986; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI): Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft (Strukturberichterstattung 1987), Zwischenbericht 1986, Essen 1986.

<sup>2</sup> Vgl. dazu ausführlich J. W e l s c h : Wo steht die Strukturberichterstattung heute?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64 Jg. (1984), H. 5, S. 223–230.

<sup>3</sup> Dieses Gutachten liegt vor: IfW: Wettlauf um die Zukunft, Technologiepolitik im internationalen Vergleich, Kiel 1986.

*Dr. Johann Welsch, 39, ist wissenschaftlicher Referent für sektorale Strukturpolitik und Strukturpolitik im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB in Düsseldorf.*

das Wachstum einzelner Branchen oder auf die Beschäftigung? Und umgekehrt: Welche Umweltbelastungen bringt der wirtschaftliche Strukturwandel mit sich? Diese Fragen wurden dem HWWA und dem RWI gestellt. Die entsprechenden Untersuchungen wurden gerade dem Auftraggeber vorgelegt<sup>4</sup>.

Ebenfalls bereits der Öffentlichkeit vorgestellt wurden die Analysen des Ifo-Instituts und des RWI zu den Auswirkungen expandierender Produktions- und Beschäftigungsformen, wie z. B. schattenwirtschaftlicher Aktivitäten, der Eigenproduktion der privaten Haushalte oder neuer Formen flexibler Arbeitszeit, auf die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung und den wirtschaftlichen Strukturwandel<sup>5</sup>.

Darüber hinaus werden in der gegenwärtigen Berichtsrunde weitere aktuelle struktur- und beschäftigungspolitisch relevante Fragestellungen aufgeworfen. So geht es z. B.

- um neu zu beobachtende Strukturverschiebungen zwischen sekundärem und tertiärem Sektor (DIW, Ifo),
- um Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf Wachstum, Strukturwandel und das Angebot an öffentlichen Leistungen (HWWA, RWI) sowie
- um Auswirkungen staatlicher Marktregulierungen auf die sektorale Strukturbildung und Faktorallokation (RWI)<sup>6</sup>.

Nicht zuletzt hat der Auftraggeber die Dimension internationaler Politikkonzeptionen im Hinblick auf ihre Auswirkungen, aber auch auf ihre potentielle Orientierungsfunktion für die bundesdeutsche Wirtschaftspolitik in die Formulierung der Schwerpunktthemen einbezogen. In diesem Zusammenhang wurden zwei Fragestellungen angesprochen:

- Wirkungen von EG-Politiken auf Wachstum und Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland (IfW),
- strukturpolitische Konzeptionen für die Industrie im internationalen Vergleich (DIW, HWWA)<sup>7</sup>.

### Entstehung und Aufgaben

Die zunehmende Ausrichtung der Strukturberichterstattung auf wirtschaftspolitisch relevante Problemstellungen ist kein Zufall. Sie entspricht den ursprünglichen Intentionen, mit denen dieses Informationssystem ins Leben gerufen wurde. Die Strukturberichterstattung sollte als wirtschaftspolitische Entscheidungshilfe fungieren. Die damalige Bundesregierung reagierte mit der Initiierung dieses anspruchsvollen Informationssystems auf den zunehmenden Informationsbedarf, mit

dem die Träger dezentraler Entscheidungsprozesse ebenso wie öffentliche wirtschaftspolitische Instanzen in hochentwickelten Marktwirtschaften konfrontiert sind. Dieser Informationsbedarf wächst besonders in Perioden, die durch Trendbrüche und Turbulenzen geprägt werden. Dies ist seit Mitte der 70er Jahre der Fall.

Erwartungen an die Strukturberichterstattung kamen damals jedoch nicht allein von Seiten der Wirtschaftspolitik. Auch die Statistik und die wirtschaftswissenschaftliche Grundlagenforschung erhofften sich positive „spin-off-Effekte“. Die Strukturberichterstattung sollte zu einer Verbesserung und zum Ausbau des statistischen Systems der Strukturbeobachtung führen. Darüber hinaus sollte sie einen Beitrag zum Ausbau der Grundlagenforschung im Bereich der Wirtschaftsstruktur und ihres Wandels leisten. Nicht zuletzt sollte die Strukturberichterstattung eine Informationsfunktion für die Öffentlichkeit erfüllen. Vor allem die Informationsmöglichkeiten der am Markt beteiligten Entscheidungsträger sollten verbessert werden.

Diese Vielfalt der Anforderungen erklärt sich gewiß aus dem damals geringen Stand der Strukturforschung in der Bundesrepublik. Strukturbeobachtung, Strukturanalyse und Strukturprognostik waren gegenüber den entsprechenden Informationsgrundlagen der Konjunkturpolitik in einem weit unterentwickelten Zustand. Entwicklungslinien und Hintergründe des strukturellen Wandels waren wenig erforscht<sup>8</sup>. Hat die Strukturberichterstattung die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt? Ist sie den ursprünglich formulierten Anforderungen gerecht geworden?

Meine These: Die größten Fortschritte hat die Strukturberichterstattung im Bereich des Ausbaus der Strukturstatistik und der Strukturbeobachtung gebracht. Im Hinblick auf den Ausbau der strukturtheoretischen Grundlagen ist ein vorwärtstreibender Diskussionsprozeß in Gang gekommen. Am wenigsten hat die Strukturberichterstattung bisher offensichtlich im Bereich der

<sup>4</sup> HWWA: Zusammenhang zwischen Strukturwandel und Umwelt, Hamburg 1986; RWI: Strukturwandel und Umweltschutz, Essen 1987.

<sup>5</sup> Ifo: Auswirkungen expandierender Produktions- und Beschäftigungsformen auf Produktivität und Strukturwandel, München 1986; RWI: Auswirkungen expandierender Produktions- und Beschäftigungsformen auf Produktivität und Strukturwandel, Essen 1986.

<sup>6</sup> Davon liegen bisher vor: DIW: Strukturverschiebungen zwischen sekundärem und tertiärem Sektor, Berlin 1986; Ifo: Strukturverlagerungen zwischen sekundärem und tertiärem Sektor, München 1986; RWI: Die Auswirkungen staatlicher Marktregulierungen auf die sektorale Strukturbildung und Faktorallokation – Möglichkeiten und Auswirkungen von Deregulierungen in einzelnen Wirtschaftszweigen, Essen 1986.

<sup>7</sup> IfW: EG-Politik auf dem Prüfstand, Wirkungen auf Wachstum und Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland, Kiel 1986; DIW: Strukturpolitische Konzeptionen für die Industrie im internationalen Vergleich, Berlin 1986; HWWA: Strukturpolitische Konzeptionen für die Industrie im internationalen Vergleich, Hamburg 1986.

Wirtschaftspolitik bewirken können. Gehen wir auf diesen Punkt als erstes ein: Zwar hat sich die Strukturberichterstattung als Informations- und Beratungsinstrument der Wirtschaftspolitik inzwischen etabliert, ihre Durchschlagskraft in Richtung einer verbesserten strukturpolitischen Praxis ist jedoch bisher gering. Warum?

### Wirtschaftspolitische Funktionen

Zunächst: Vorrangige Aufgabe dieses Informationssystems sollte sein, die staatliche Wirtschaftspolitik, insbesondere die Strukturpolitik, auf eine bessere Grundlage zu stellen. Hierzu gehörte vor allem die Verbesserung der Erfolgskontrolle der Wirtschaftspolitik. Durch die Erforschung der Auswirkungen staatlicher Interventionen und durch das Aufzeigen möglicher Alternativen sollte die Strukturberichterstattung die Funktion einer kritischen kontrollierenden Instanz gegenüber den wirtschaftspolitischen Akteuren einnehmen, ähnlich der Rolle, die der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung im Hinblick auf die Konjunkturpolitik spielen soll.

Überblickt man die Entwicklung der letzten Jahre, so kann man durchaus feststellen, daß die Strukturberichterstattung die ihr zugeordnete „Herausfordererfunktion“ gegenüber Regierung und auch Bundesbank übernommen hat. Hierauf weisen die zahlreichen Kritiken an

der Subventionspolitik, der Forschungs- und Technologiepolitik und der Geldpolitik hin.

Die Erwartungen waren jedoch weiter gesteckt. Durch bessere Informationen über strukturelle Trends und die Implikationen staatlicher Interventionen sollte eine rationalere Gestaltung der Politikbereiche mit strukturpolitischer Relevanz ermöglicht werden. Man erhoffte sich eine bessere Abstimmung zwischen verschiedenen Politikfeldern, eine größere Effizienz vor allem strukturpolitischer Maßnahmen sowie eine stärkere Orientierung der Strukturpolitik auf gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen des strukturellen Wandels. Hat die Strukturberichterstattung auch diese Erwartungen erfüllt<sup>8</sup>?

Legt man zur Beantwortung dieser Frage als Bewertungskriterium die Entwicklung der Strukturpolitik in den letzten zehn Jahren zugrunde, so kommt man zu einem eher ungünstigen Ergebnis. Es ist *nicht* gelungen, die Strukturpolitik spürbar zu verbessern. Wie die letzten Strukturberichte ausweisen, ist ihr strukturkonservierender Grundzug eher noch verstärkt worden. Erhaltungssubventionen haben in den letzten zehn Jahren sogar noch an Gewicht gewonnen. Fragt man, warum zehn Jahre Strukturberichterstattung zu keiner Verbes-

<sup>8</sup> Vgl. dazu: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1977, Ziff. 215 bis 249.

<sup>9</sup> Vgl. zu den folgenden Ausführungen auch J. W e l s c h : Zukunftsperspektiven der Strukturberichterstattung als Mittel der Wirtschaftspolitik. Referat am 13. März 1987 bei der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn.

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Dieter Lösch

### SOZIALISTISCHE WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFT

#### Die Wirtschaftstheorie im Sozialismus und ihre Relevanz für die Wirtschaftspolitik

Während es zahlreiche Arbeiten über das Wirtschaftssystem des real existierenden Sozialismus im Westen gibt, ist über die Wirtschaftswissenschaft in den sozialistischen Ländern, die ja neben ideologischen und politischen Faktoren zweifellos das System mitgeprägt hat, hierzulande wenig bekannt. Diese Lücke versucht die vorliegende Arbeit zu schließen. Sie stellt die von Wissenschaftlern in sozialistischen Ländern während der letzten dreißig Jahre erarbeiteten Elemente einer analytisch-sozialtechnologisch orientierten ökonomischen Theorie des Sozialismus in großen Zügen dar und untersucht, inwieweit diese ökonomische Theorie in der Vergangenheit einen Einfluß auf die praktische Wirtschaftspolitik der sozialistischen Länder hatte.

Großoktav, 400 Seiten, 1987, brosch. DM 54,-

ISBN 3-87895-324-0

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

serung der Strukturpolitik geführt haben, so sind verschiedene Antworten denkbar:

- Die Ausgestaltung der Strukturberichterstattung ist für wirtschaftspolitische Zwecke nicht ausreichend, der Auftraggeber hat es bisher versäumt, die erforderlichen Ergänzungen und Anpassungen vorzunehmen.
- Die Strukturberichterstattung hat schlechte und unzureichende Ergebnisse bezüglich der Wirkungen staatlicher Interventionen geliefert und die wirtschaftspolitischen Instanzen weiter in die Sackgasse defensiver Strukturpolitik gelockt.
- Die Strukturberichterstattung hat zwar positive und nützliche Entscheidungshilfen angeboten, diese wurden jedoch vom Auftraggeber nicht aufgegriffen und genutzt.
- Der Auftraggeber hat die Ergebnisse der Strukturberichterstattung zwar zur Kenntnis genommen und „verarbeitet“, es ist ihm jedoch nicht gelungen, diese nützlichen Erkenntnisse politisch auch umzusetzen.

Überblickt man die Entwicklung der letzten Jahre, so muß man feststellen, daß alle diese möglichen Erklärungsfaktoren einen gewissen Realitätsgehalt besitzen. Wir wollen uns hier nur mit den ersten drei Punkten befassen.

### Defizite der Ausgestaltung

Was den ersten Punkt angeht, so ist festzuhalten, daß sich der Auftraggeber bis heute nicht dazu durchringen konnte, die Beschränkung der Strukturberichterstattung auf reine *Ex-post-Analysen* aufzuheben. Wenn heute über den defensiven Charakter der Strukturpolitik geklagt wird, so läßt sich dieser Mangel durch eine vor allem vergangenheitsorientierte Strukturanalyse kaum beheben. Notwendig ist die Weiterentwicklung der Strukturberichterstattung zu einem zukunftsbezogenen Frühwarnsystem. Nur durch die *Vorausschätzung* von Entwicklungslinien der Wirtschaftsstruktur ist es möglich, potentielle Strukturprobleme auf den sektoralen und regionalen Arbeitsmärkten frühzeitig zu erkennen. Nur auf einer solchen Informationsgrundlage lassen sich möglicherweise auch Entwicklungschancen von Branchen und Regionen ausmachen.

Zur Früherkennung sozialer Gefährdungspotentiale wäre es sogar sinnvoll, nicht mit einer einzigen Wahrscheinlichkeitsprognose zu arbeiten, sondern alternative *Entwicklungsszenarien* aufzustellen. Diese könnten die unterschiedlichen Pfade und Risiken des wirtschaftlichen Strukturwandels in Abhängigkeit von alternativen Annahmen über wirtschaftliche Rahmenbedingungen und staatliche Politikstrategien aufzeigen.

Daß eine solche Ergänzung der Strukturberichterstattung nicht an Methoden- und Datenproblemen scheitern müßte, zeigt sich daran, daß eines der Institute, das DIW, im Anschluß an die zweite Runde der Strukturberichterstattung in eigener Regie ein Zukunftsszenario erarbeitete. Es hat dabei die längerfristigen Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik aufgezeigt und hierbei mittels verschiedener Alternativszenarien die Bandbreite der beschäftigungspolitischen Risiken bis zum Ende dieses Jahrzehnts abzugreifen versucht<sup>10</sup>.

Nun hat das Bundeswirtschaftsministerium zwar einerseits den Instituten die Option für Prognosen in eigener Regie offengehalten, andererseits jedoch bereits sehr frühzeitig klargemacht, daß es von Strukturprognosen wenig hält, wobei neben inhaltlich-methodischen vor allem ordnungspolitische Gründe angeführt wurden<sup>11</sup>. Alle Institute haben im Laufe der letzten Jahre deutlich gemacht, daß sie Strukturprognosen und Szenarien erarbeiten könnten und übernehmen würden. Es gibt keinen stichhaltigen Grund, warum der Auftraggeber seine diesbezügliche Haltung nicht revidieren sollte, zumal wenn der Aufbau der Strukturprognostik ebenfalls im Wettbewerb zwischen den Instituten erfolgen würde.

### Fehlende Regionalisierung

Ein weiteres Defizit der gegenwärtigen Strukturberichterstattung ist die bis heute fehlende Regionalisierung dieses Informationsinstruments. Gerade aufgrund der notwendigen engen Verknüpfungen von sektoraler und regionaler Strukturpolitik ist eine Erforschung sowohl der sektoralen als auch der regionalen Dimension des Strukturwandels erforderlich. Vor allem die Auswirkungen sektoraler Strukturverschiebungen auch auf regionale Arbeitsmärkte wären sichtbar zu machen. Ein strukturpolitisch äußerst brisantes Problem in Gegenwart und Zukunft ist die wirtschaftliche Auszehrung ganzer Regionen des Bundesgebietes durch Branchenkrisen. Neue Arbeitsplätze, soweit sie im „marktwirtschaftlichen Selbstlauf“ entstehen, reichen nicht aus, die wachsende Beschäftigungslücke zu schließen. Zudem werden sie gerade nicht in den durch Beschäftigungsprobleme besonders betroffenen Gebieten geschaffen, worauf der jüngste Zwischenbericht des Kieler Instituts hinweist<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Vgl. DIW: Längerfristige Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 30/84.

<sup>11</sup> Vgl. z. B. H. T i e m e y e r : Institutionalisation und wirtschaftspolitische Funktion der Strukturberichterstattung, in: Strukturberichterstattung – Ein Informationsinstrument der Wirtschaftspolitik?, Dokumentation des BDI/IW-Symposiums vom 4./5. Dezember in Köln, Köln 1980.

<sup>12</sup> IfW: Im Strukturwandel vorangekommen?, a.a.O., S. 16 ff.

Wie sind die wachsenden regionalen Diskrepanzen in der Beschäftigungsentwicklung zu erklären? Handelt es sich um einen zusammenhängenden Prozeß, d. h. geht die relativ günstige Produktions- und Beschäftigungsentwicklung im Süden auf Kosten der wirtschaftlichen Entwicklung im Norden und im Westen? Wird diese auseinanderlaufende Entwicklung in den nächsten Jahren anhalten, und wie kann man ihr strukturpolitisch entgegenwirken? All dies sind strukturpolitisch relevante Fragen, die auf der Grundlage einer allein sektoral ausgerichteten Strukturberichterstattung nicht beantwortet werden können.

Nun ist die Verantwortung für die bisher versäumte Regionalisierung der Strukturberichterstattung nicht allein dem Bundeswirtschaftsministerium anzulasten. Bekanntlich bestehen vor allem auf Länderebene Widerstände gegen eine entsprechende Ausweitung der Strukturberichterstattung, wobei insbesondere Kostengründe geltend gemacht werden. Allerdings zeigt die Entwicklung der letzten Jahre, daß hierin kein echtes Hindernis für eine regionalisierte Strukturberichterstattung liegen kann, da die Bundesländer angesichts des wachsenden regionalen Problemdrucks zunehmend dazu übergegangen sind, eigene länderbezogene Informationssysteme aufzubauen, die ebenfalls Kosten verursachen. Diese Systeme beruhen auf nicht abgestimmten Datengrundlagen und dienen den Bundesländern vor allem dazu, ihre Position im interregionalen Wettbewerb um Betriebsansiedlungen zu verbessern.

Aber auch das Bundeswirtschaftsministerium spürt einen wachsenden Bedarf an regionenbezogenen vergleichbaren Datengrundlagen. Dies zeigt der Umstand, daß dieses Ministerium Ende 1984 zwei Gutachten vergeben hat, eine vergleichende Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesländer in den siebziger und achtziger Jahren zu erarbeiten<sup>13</sup>. Warum wurden diese Aufträge nicht mit der Vorgabe erteilt, sie im Rahmen der Strukturberichterstattung in enger Anlehnung an die Kernberichterstattung zu erstellen? Zeigen diese Ansätze nicht, daß es durchaus Möglichkeiten gibt, einer Regionalisierung der sektoralen Strukturberichterstattung näherzukommen? Diese Spielräume sollten in Zukunft stärker genutzt werden.

#### Die Arbeit der Institute

Kommen wir zum zweiten Ursachenkomplex, der für das Ausbleiben einer besseren Strukturpolitik möglicherweise verantwortlich sein könnte, nämlich eine schlechte Qualität der Strukturanalysen. Nun kann man die Ergebnisse der Strukturberichterstattung unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten sicherlich nicht

in „gute“ und „schlechte“ einteilen, man kann sie jedoch durchaus als „hilfreich“ oder „wenig nützlich“ einstufen, je nachdem, ob sie geeignet sind, zumindest die Voraussetzungen für eine Verbesserung der Politik zu schaffen. In diesem Zusammenhang hat die Analyse der staatlichen Interventionen und ihrer Auswirkungen ohne Zweifel einen besonderen Stellenwert.

So ist es gewiß hilfreich, daß die Strukturberichte die Transparenz über die Vielzahl der staatlichen Interventionen verbessert haben. Sie haben auch deutlich gemacht, daß trotz der Proklamation eines dringend erforderlichen Subventionsabbaus das Subventionsvolumen weiter angestiegen ist. Weniger nützlich ist dabei allerdings der Umstand, daß die verschiedenen Institute hierbei zum Teil mit verschiedenen Subventionsbegriffen und -abgrenzungen arbeiten, was es den Nutzern der Strukturberichterstattung erschwert, ein klares Bild des Subventionsgeschehens zu erhalten.

Hilfreich ist es des weiteren auch, daß einzelne Institute versuchen, den Gesamtzusammenhang und das Zusammenwirken der Vielfalt staatlicher Interventionen herauszuarbeiten. Problematisch dabei ist, daß die Institute insgesamt bisher nicht zu einem klaren Konzept der Wirkungsanalyse und Subventionsbewertung gelangt sind. Erschwerend kommt hinzu, daß Ansätze, die in diese Richtung gehen, zum Teil durch ordnungspolitische Vorentscheidungen entwertet werden. Dies gilt zum Beispiel dort, wo Subventionen nicht als durchaus legitimes Steuerungsinstrument in einer gemischten Wirtschaftsordnung behandelt werden, sondern wo a priori die Perspektive der Untersuchung dahingehend festgelegt ist, nachzuweisen, daß der Markt ohne Staatseinfluß zu viel besseren Ergebnissen führen würde.

#### Magere Erkenntnisse

Nun könnte eine solche Einschätzung durchaus hilfreich sein, wenn sie das Ergebnis von empirisch gehaltenen Untersuchungen wäre. Die entsprechenden Strukturberichte (vor allem des Kieler Instituts) bleiben diesen Nachweis jedoch bis heute schuldig. Für die Erarbeitung wirtschaftspolitischer Entscheidungshilfen ist es notwendig, mit möglichst realitätsnahen Prämissen zu arbeiten. Hierzu zählt unter anderem das Erfordernis, von dem Umstand auszugehen, daß wir es in der Bundesrepublik mit einer „mixed economy“ zu tun haben, in der staatliche Interventionen neben Marktent-

<sup>13</sup> Vgl. DIW: Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesländer in den siebziger und achtziger Jahren – Eine vergleichende Analyse, Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Berlin 1986; Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW): Wirtschaftskraft und Wirtschaftsentwicklung in den Bundesländern seit 1970 – Eine vergleichende Analyse, Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Tübingen 1986.

scheidungen einen instrumentellen Charakter im Hinblick auf die Erreichung gesellschaftlicher Ziele besitzen.

Ob Subventionen zu ergreifen oder abzubauen sind, ist sinnvollerweise stets im Hinblick auf diese Ziele zu untersuchen und zu prüfen. Marktwirtschaftlicher Rigorismus führt dabei mit Sicherheit in die Sackgasse einer defensiven Strukturpolitik und eines unkontrollierten Staatsinterventionismus, worauf Bernhard Gahlen schon ziemlich zu Beginn der Strukturberichterstattung beim Verein für Socialpolitik eindringlich hingewiesen hat<sup>14</sup>.

Bei der Wirkungsanalyse staatlicher Interventionen wird in einer Zeit anhaltender Massenarbeitslosigkeit den Beschäftigungseffekten ein besonderes Interesse entgegengebracht. Leider ist es bisher keinem der Institute gelungen, die Auswirkungen strukturpolitischer Maßnahmen für den Arbeitsmarkt ausreichend abzugreifen.

Die Erkenntnisse der Institute in diesem Zusammenhang sind mager. Zudem sind sie bisher äußerst kontrovers. Um nur ein Beispiel zu nennen: Das Kieler Institut verspricht sich in seinem jüngsten Zwischenbericht von einem drastischen Subventionsabbau fast eine Halbierung der Massenarbeitslosigkeit innerhalb von fünf Jahren<sup>15</sup>. Demgegenüber belegt das RWI – allerdings in einem Gutachten außerhalb der Strukturberichterstattung –, daß eine Fortführung der Subventionierung bei einem der Hauptsubventionsempfänger (dem Kohlebergbau) angesichts der mit einem Subventionsabbau verbundenen sozialen Kosten die gesamtwirtschaftlich effizientere Strategie darstellt<sup>16</sup>.

#### Inanspruchnahme durch die Politik

Nun ist es ohne Zweifel richtig: Die besten Vorschläge und Problemlösungskonzepte der Institute bleiben fruchtlos, wenn sie vom Auftraggeber nicht aufgegriffen und genutzt werden. Wir kommen damit zum dritten Faktor, der einer Verbesserung der Strukturpolitik in den letzten Jahren im Wege gestanden haben könnte. Es ist natürlich kaum festzustellen, welche Rolle die Strukturberichterstattung für die konkrete Entscheidungsfindung in der staatlichen Administration gespielt hat. Es gibt jedoch Indizien, aus denen man schlußfolgern kann, daß die Strukturberichterstattung nicht ausreichend in Anspruch genommen und genutzt wurde.

Als erstes ist zu vermuten, daß sich der Auftraggeber mit den Ergebnissen der Strukturberichterstattung nicht intensiv und kritisch genug auseinandergesetzt hat. So

<sup>14</sup> Vgl. dazu B. G a h l e n : Strukturpolitik und soziale Marktwirtschaft, WZB-discussion papers IIM 80-44, Berlin 1980.

<sup>15</sup> IFW: Im Strukturwandel vorangekommen?, a.a.O., S. 22 f.

wurden z. B. in vielen Fällen wirtschaftspolitische Empfehlungen der Institute unkritisiert hingenommen, obwohl deren Begründungszusammenhänge offensichtlich lückenhaft und wenig abgesichert waren. Dies gilt z. B. dort, wo es um Vorschläge zu einer radikalen Rücknahme staatlicher Interventionen geht<sup>17</sup>. Man darf nicht übersehen: der Auftraggeber übt für die Weiterentwicklung der Strukturberichterstattung eine bedeutende Funktion aus. Er muß gegenüber den Auftragnehmern ebenfalls die Rolle einer kritischen und erfolgskontrollierenden Instanz wahrnehmen. Nur dann, wenn diese Funktion auch bewußt ausgeübt wird, kann es gelingen, die wirtschaftspolitische Nutzbarkeit dieses Informationssystems zu verbessern.

Ein zweites Indiz einer gewissen „Geringschätzung“ der Strukturberichte liegt im Verzicht auf ihre Behandlung im politisch-parlamentarischen Raum. Es wurde bisher versäumt, im Parlament die in den Berichten herausgearbeiteten Ergebnisse und Probleme zum Gegenstand öffentlicher und politischer Auseinandersetzung zu machen, wie dies z. B. im Hinblick auf das Sachverständigen Gutachten und den Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung regelmäßig geschieht. Nur durch ein entsprechendes Verfahren würde der Strukturberichterstattung auch der notwendige politische Stellenwert zuteil, der ihr zu einer weiteren Stärkung ihrer politischen Herausfordererfunktion zukommen müßte.

Ein drittes Indiz für eine nicht ausreichende Nutzung der Strukturberichterstattung zeigt sich darin, daß nicht nur andere Bundesressorts, sondern auch der Auftraggeber selbst bei der Klärung bedeutsamer strukturpolitischer Fragestellungen dieses Informationsinstrument oft negieren. Dies zeigte bereits die vom Wirtschaftsministerium vorgenommene Bestellung von Gutachten zur Entwicklung des regionalen Strukturwandels auf der Ebene der Bundesländer, bei der auf die Integration bzw. Einbindung der Untersuchungen in die Strukturberichterstattung verzichtet wurde.

Die Vermutung der Geringschätzung wird auch bestätigt durch die Ad-hoc-Vergabe von Forschungsaufträgen zu den Auswirkungen eines Ausstiegs aus der Kernenergie, wie sie im letzten Jahr zu verzeichnen war<sup>18</sup>. Auch diesen Aufträgen war eine Anbindung an die Strukturberichterstattung nicht vorgegeben. Ein anderes Verfahren hätte sicherlich sorgfältigere und wasserdichtere

<sup>16</sup> RWI: Zur volkswirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Bedeutung des Steinkohlenbergbaus, Gutachten im Auftrag des Gesamtverbandes des deutschen Steinkohlenbergbaus, Essen 1985.

<sup>17</sup> Vgl. dazu im einzelnen z. B. J. W e i s c h : Gewerkschaften und Strukturwandel, Strukturberichterstattung der Forschungsinstitute, Köln 1986, S. 80 ff.

<sup>18</sup> Diese Aufträge wurden 1986 an das Öko-Institut, Freiburg, und das RWI, Essen, vergeben.

Ergebnisse gebracht, die nicht nach kurzer Zeit hätten zum Teil wieder relativiert werden müssen.

Das Bundeswirtschaftsministerium verstößt mit dieser Vergabe von isolierten Aufträgen im übrigen gegen eigene Vorstellungen, die es mit der Strukturberichterstattung stets verknüpfte. Hierbei ist vor allem die Vorstellung angesprochen, daß die Zeit der isolierten Partialanalysen des Strukturwandels mit diesem umfassenden Untersuchungsansatz überwunden sein sollte und zukünftige Sektoranalysen in den Gesamtzusammenhang des gesamtwirtschaftlichen Strukturwandels und seiner Interdependenzen auf der Grundlage der Strukturberichterstattung eingebunden werden sollten.

### Fortschritte der Strukturstatistik

Kommen wir nun zurück auf die eingangs erwähnten Erwartungshaltungen gegenüber der Strukturberichterstattung, d. h. ihren Nutzen für Statistik und Wirtschaftstheorie. Was den Auf- und Ausbau des Systems der statistischen Strukturbeobachtungen angeht, so hat die Strukturberichterstattung bisher ohne Zweifel erhebliche Fortschritte gebracht. Die Strukturberichterstattung sollte im Unterschied zu den traditionellen isolierten Branchenanalysen auf eine die Gesamtwirtschaft umfassende konsistente Datenbasis gestellt werden.

Die Institute formulierten entsprechende Anforderungen gegenüber der Statistik, was zu sukzessiven Verbesserungen der Datenbasis für die Strukturstatistik sowie der Strukturstatistik selbst führte. Die Anforderungen bezogen sich auf fein untergliederte, d. h. 60 Wirtschaftsbereiche berücksichtigende Daten über Produktionswerte, Bruttowertschöpfung und Anlageinvestitionen (nominal und real), über Einkommen aus unselbständiger Arbeit und über Erwerbstätige. Zudem sollten die Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Endnachfrage (nominale und reale Größen) nach 60 Gütergruppen untergliedert ausgewiesen werden. Alle Daten sollten sich auf den Zeitraum von 1960 bis zum „aktuellen Rand“ beziehen. Der Untergliederung der Nachfrage- und Produktionsdaten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sollte die Systematik der Input-Output-Rechnungen zugrunde gelegt werden.

Auf diese Weise konnten die Voraussetzungen für die zur Untersuchung der Interdependenzen von Endnachfrage- und Produktionsstrukturwandel notwendigen systematischen Verknüpfungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen mit den Input-Output-Rechnungen geschaffen werden. Im Jahre 1982 wurden die Daten der VGR einer erneuten Revision unterworfen. Neben der Umstellung der Basisjahre für die Berechnungen in konstanten Preisen waren hierfür die sich aus der Fort-

entwicklung der Strukturberichterstattung ergebenden Erfordernisse ausschlaggebend. Es ging um die „Einbeziehung neuer statistischer Informationen und Verbesserungen bei der Weiterverarbeitung der statistischen Ausgangsdaten mit Auswirkungen vor allem auf die Angaben in detaillierter Gliederung“<sup>19</sup>. Eine erneute Revision der VGR folgte im Jahre 1985<sup>20</sup>.

Im Zuge des Ausbaus der Strukturberichterstattung wurden in den letzten Jahren auch wesentliche Fortschritte bei der Verknüpfung der Input-Output-Rechnungen mit der VGR erzielt. „Dies gilt insbesondere für die Abstimmung tiefgegliederter Angaben der beiden Teilbereiche der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Ergebnisse der Input-Output-Rechnungen werden zudem seit einigen Jahren nicht nur im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Input-Output-Tabellen publiziert, sondern sind auch Bestandteil des laufenden Veröffentlichungsprogramms der Sozialproduktberechnung geworden.“<sup>21</sup>

### Fortschritt durch Hypothesenwettbewerb

Ob die erfreulichen Fortschritte im Bereich der Strukturstatistik auch zu entscheidenden Fortschritten beim Ausbau der strukturtheoretischen Grundlagen geführt haben, ist schwer zu beurteilen. Wir erinnern uns: Die theoretische Analyse des Strukturwandels war zu Beginn der Strukturberichterstattung weitgehend unbekanntes Terrain. Zudem war und ist es bis heute äußerst zweifelhaft, ob eine Theorie des Strukturwandels überhaupt möglich ist. Strittig war zudem, ob der Strukturanalyse ein Referenzmodell für wirtschaftliche Strukturveränderungen zugrunde gelegt werden sollte, und wenn ja, welches: das Vielsektormodell gleichschrittigen Wirtschaftswachstums (des steady state growth), ein verbessertes Walras-Modell oder das Marktmodell, wie es die OECD<sup>22</sup> verwendet?

Aufgrund des strukturtheoretischen Defizits waren die Institute zu einem weitgehend pragmatischen Vorgehen gezwungen. Einerseits mußte es darum gehen, mit Hilfe von Hypothesen aus der allgemeinen Wirtschaftstheorie empirische Strukturphänomene zu erklären und damit die jeweiligen Hypothesen einem empirischen Test zu unterwerfen, andererseits bot die verbesserte statistische Erfassung der strukturellen Entwicklung die

<sup>19</sup> M. Engelmann u. a.: Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1960 bis 1981, in: *Wirtschaft und Statistik* 8/1982, S. 551.

<sup>20</sup> Vgl. H. Lützel u. a.: Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1960 bis 1984, in: *Wirtschaft und Statistik* 8/1985.

<sup>21</sup> C. Stahmer: Input-Output-Rechnung des Statistischen Bundesamtes, in: *Wirtschaft und Statistik* 7/1983, S. 601.

<sup>22</sup> Vgl. OECD (Hrsg.): *Positive Adjustment Policies, Managing Structural Change*, Paris 1983.

Möglichkeit, neue Hypothesen zu entwickeln und zu überprüfen. Theoretischer Fortschritt wird erzielt, wenn unterschiedliche Interpretationsmuster um die bessere Erklärung empirischer Phänomene ringen.

Allerdings müssen die Beteiligten dabei stets bereit sein, eigene Thesen zu modifizieren, in Frage stellen zu lassen und eventuell sogar zu verwerfen. Daß dies nicht immer einfach ist, zeigen die Beharrungstendenzen, die vor allem Thesen neoklassischer Provenienz eigen sind. Daß dieser Prozeß des Ringens um die besseren Erklärungsmuster im Rahmen der Strukturberichterstattung jedoch schnell in Gang gekommen ist, zeigt die Vielzahl der Kontroversen zwischen den Instituten, z. B. über die Steuerungsfunktion der Preise, die in der ersten Runde zwischen dem Kieler Institut und dem DIW ausgetragen wurden, oder aber die Auseinandersetzungen um die Erklärungskraft der Drei-Sektoren-Hypothese (RWI, IfW), die Bedeutung der Lohnstruktur für Strukturwandel und Beschäftigung (IfO, IfW), die sinnvollste Messung der Kapitalrentabilität (DIW, IfW, RWI), die Bestimmungsgründe der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit etc.<sup>23</sup>.

Man kann vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen durchaus davon ausgehen, daß sich die Erstellung der Strukturberichte im Wettbewerb als ein in wissenschaftlicher Hinsicht äußerst sinnvoller Ansatz erwiesen hat. Um die theoretischen Fortschritte, die die Institute in den letzten zehn Jahren hervorgebracht haben, auszuwerten, wäre es durchaus nützlich, die bisherigen Strukturberichte zum Gegenstand einer entsprechenden Auswertungstagung oder einer Auswertungsuntersuchung von dritter Seite zu machen.

### Perspektiven

Wie soll es weitergehen? Sollte die Strukturberichterstattung überhaupt weitergeführt werden? Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, daß die Strukturberichterstattung durchaus wertvolle Anstöße in strukturpolitisch relevanten Bereichen wie der Strukturstatistik und der Strukturforschung gegeben hat. Angesichts der strukturpolitischen Herausforderungen in Gegenwart und Zukunft wäre es mehr als fahrlässig, von seiten der Wirtschaftspolitik auf dieses Informationsinstrument zu verzichten.

Der strukturelle Anpassungsdruck auf die Unternehmen wird bis zum Ende dieses Jahrtausends eher zu- als abnehmen, und der strukturpolitische Handlungsdruck auf die öffentlichen Instanzen wird daher steigen. Die akuten Strukturkrisen bei Kohle, Werften und Stahl sind zu bewältigen. Allein durch die demographische

Entwicklung sind bis ins nächste Jahrtausend erhebliche Branchenprobleme zu erwarten: die Bevölkerung schrumpft, wodurch viele Binnenmärkte unter Druck geraten. Das Ausweichen in den Export wird aufgrund der verschärften Konkurrenz auf internationalen Märkten für viele Unternehmen immer schwieriger.

Fehlentscheidungen des Managements werden vor diesem Hintergrund noch stärker zu Existenzfragen des Unternehmens. Wachsende Unsicherheit über die Entwicklungsperspektiven steigert den Bedarf an unternehmerischer ebenso wie an staatlicher Vorausplanung. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, daß das Bundeswirtschaftsministerium die Strukturberichterstattung über 1987 hinaus fortführen will. Allerdings soll das bisherige Konzept weiter modifiziert werden, wobei es vor allem um eine andere zeitliche Struktur der Berichterstattung geht. Auch soll der Kreis der potentiellen Auftragnehmer erweitert werden.

Unsere Ausführungen haben deutlich gemacht, daß die Strukturberichterstattung gerade im Hinblick auf ihre wirtschaftspolitische Funktion verbesserungsbedürftig ist. Ihr wirtschaftspolitischer „Gebrauchswert“ kann gesteigert werden, wenn Institute und Auftraggeber erkennbare Schwächen beseitigen. Von den Instituten wäre z. B. zu fordern, daß sie, wenn sie schon strukturpolitische Vorschläge aussprechen, diese jeweils auch durch intersubjektiv nachprüfbar, d. h. empirisch gehaltvolle Begründungszusammenhänge fundieren sollten. Des weiteren erscheint es sinnvoll, Beratungsangebote in Form von Alternativen zu erarbeiten. Für den Politiker muß Transparenz darüber hergestellt werden, welche Entscheidungsalternativen mit welchen gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vor- und Nachteilen verbunden sind. Das Abgreifen dieser Vor- und Nachteile von Alternativen erfordert, daß die Institute möglichst plausible Bewertungskonzepte für Staatsinterventionen erarbeiten. Diese Bewertungskonzepte sollten nachprüfbar und auf möglichst realitätsnahen Prämissen aufgebaut sein. Nicht zuletzt sollten die Institute mehr als bisher den Mut aufbringen, die Option zur Abschätzung zukünftiger Entwicklungsperspektiven auf Güter- und Arbeitsmärkten wahrzunehmen.

An den Auftraggeber ist zu appellieren, seine ordnungspolitischen Bedenken gegenüber Strukturprognosen zugunsten der Chance und Notwendigkeit einer sachgerechteren und zukunftsorientierteren Politik zurückzustellen. Außerdem sollte die Bundesregierung in ihren Bemühungen nicht nachlassen, eine Regionalisierung der Strukturberichterstattung im Einvernehmen mit den Ländern anzustreben. Hier zeigen sich durchaus Entwicklungen und Ansatzpunkte, die einen weiteren Anlauf in diese Richtung als sinnvoll erscheinen lassen.

<sup>23</sup> Vgl. dazu ausführlich J. W e l s c h : Gewerkschaften und Strukturwandel . . . , a.a.O., S. 31 ff.