

Härtel, Hans-Hagen

Article — Digitized Version

## Zehn Jahre Strukturberichterstattung: Eine Bilanz

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Härtel, Hans-Hagen (1988) : Zehn Jahre Strukturberichterstattung: Eine Bilanz, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 1, pp. 27-34

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136357>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Hans-Hagen Härtel

## Zehn Jahre Strukturberichterstattung: Eine Bilanz

*Seit 1977 erstellen die fünf großen Wirtschaftsforschungsinstitute<sup>1</sup> im Auftrag der Bundesregierung Strukturberichte. Dr. Hans-Hagen Härtel vom HWWA-Institut bilanziert nach nunmehr zehn Jahren Strukturberichterstattung ihren Beitrag für Wissenschaft, Wirtschaft und praktische Wirtschaftspolitik.*

Zehn Jahre nach Beginn der Strukturberichterstattung, mit der nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch international Neuland betreten wurde, stellt sich die Frage, inwieweit die Strukturberichte, Schwerpunktthemen und Spezialuntersuchungen das Wissen über die Ursachen und Wirkungen des Strukturwandels erweitert oder vertieft haben und Orientierungshilfen für die Praxis geben konnten. Die Antwort ist gleichermaßen von Interesse für die Regierung und das Parlament als Auftraggeber, für die Tarifvertragsparteien, die Unternehmen und Unternehmensverbände sowie die Wissenschaftler als Konsumenten und für die Wirtschaftsforschungsinstitute als Auftragnehmer und Produzenten.

Der entscheidende Impuls für die Einführung der Strukturberichterstattung kam aus der konzertierten Aktion und entsprang der Auffassung, daß es zur Sicherstellung eines angemessenen Wirtschaftswachstums, eines hohen Beschäftigungsstandes, eines stabilen Geldwertes und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichtes nicht mehr ausreichte, die zyklischen Ausschläge der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage mit dem Instrumentarium der Globalsteuerung zu glätten, zumal die Ausschläge aufgrund von schockartigen Ereignissen wie der Energieverteuerung oder exzessiven Wech-

selkursschwankungen schärfer geworden waren und ihr gewohntes Muster verloren hatten. Die Verlangsamung der Realeinkommensexpansion, die anhaltende Arbeitslosigkeit und die beschleunigte Geldentwertung wurden nicht mehr in erster Linie als Konjunkturprobleme, sondern vor allem als Strukturprobleme definiert.

Ungewiß und umstritten war jedoch, wie eine wirtschaftspolitische Konzeption aussehen mußte, mit der solche Strukturprobleme vermieden und überwunden werden konnten; einig war man sich allerdings, daß die bis dahin betriebene, auf Schadensbegrenzung ausgerichtete und letztlich auf Strukturkonservierung hinauslaufende sektorale Strukturpolitik den Ansprüchen nicht genügte. Damals bestand die Vorstellung, daß es auf dem Gebiete der Strukturpolitik noch Theoriedefizite gab, die erst geschlossen werden mußten, ehe man Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik ziehen konnte. Deshalb waren die Aufträge für die Strukturberichterstattung nicht nur darauf gerichtet, wirtschaftspolitische Konzeptionen und Instrumente vorzuschlagen oder zu bewerten und Informationen für die Anwendung wirtschaftspolitischer Instrumente bereitzustellen, sondern umfaßten auch die Entwicklung eines Konzeptes zur Analyse der Entwicklungslinien und der Ursachen des

---

*Dr. Hans-Hagen Härtel, 47, leitet die Abteilung Beobachtung und Nutzbarmachung neuer Forschungsmethoden und -bereiche des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.*

---

<sup>1</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin; HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg (HWWA); Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW); Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo), München; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen.

Strukturwandels, das die Strukturforschung erst einmal auf den Stand der Konjunkturforschung bringen sollte.

Da die verbreitete These, daß die Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit Strukturprobleme seien oder auf strukturelle Ursachen zurückzuführen seien, in der wirtschaftspolitischen Diskussion häufig als Schlagwort benutzt wird, bestand eine wesentliche Aufgabe der Strukturberichterstattung darin, den Gegenstand und das methodische Vorgehen der Strukturforschung zu klären. Nach Auffassung des HWWA haben die Strukturberichte vor allem in den folgenden fünf Punkten für Klarheit gesorgt und damit die wirtschaftspolitische, aber auch die akademische Diskussion befruchtet und versachlicht.

### **Doppelte Fragestellung**

Erstens: Analysen über die strukturelle Entwicklung richten sich an mindestens zwei Kreise von Adressaten, die Antworten auf unterschiedliche Fragen erwarten. Die einen wünschen Informationen über die Determinanten, welche die Richtung des sektoralen Strukturwandels prägen und die Aufteilung der volkswirtschaftlichen Ressourcen, insbesondere der Arbeitskräfte, auf die Wirtschaftszweige bestimmen. Gefragt sind hierbei Untersuchungen, in denen der beobachtete Strukturwandel anhand von empirisch überprüfbaren Hypothesen und Theorien erklärt wird und aus denen sich Schlüsse für die künftige strukturelle Entwicklung ziehen lassen.

Die anderen möchten wissen, warum Veränderungen der sektoralen Produktions- und Beschäftigungsstruktur mit Einkommenseinbußen und mit Arbeitslosigkeit verbunden sind und wie sich solche Anpassungsfriktionen künftig besser vermeiden oder in ihren negativen Folgen begrenzen lassen. Hierzu sind Hypothesen und Theorien gefragt, mit denen sich die beobachteten Fehlentwicklungen – Abflachung der Realeinkommensexpansion, Fortdauer der Arbeitslosigkeit – aus Anpassungsdefiziten erklären lassen.

In einer Wirtschaftsordnung, in der die Koordination der wirtschaftlichen Dispositionen und die Lenkung der Ressourcen zwar vorrangig, aber nicht ausschließlich dem Markt überlassen bleiben, stehen hierbei zwei Erklärungsansätze miteinander in Konkurrenz, nämlich zum einen die These des Marktversagens, wonach Unvollkommenheiten im Marktmechanismus für die Fehlentwicklungen verantwortlich sind – und dies schließt den Vorwurf ein, der Staat habe diese Unvollkommenheiten nicht genügend korrigiert –, und zum anderen die These des Politikversagens, wonach ein Zuviel an wirtschaftspolitischen Eingriffen oder ein falscher Instru-

menteneinsatz einem reibungslosen Strukturwandel entgegenstehen.

### **Gesamtwirtschaftliche Ausrichtung**

Zweitens: Strukturforschung ist nicht die Summe von Branchenstudien oder die Untersuchung von Problembranchen. Sie unterscheidet sich von Branchenanalysen darin, daß ihr Gegenstand nicht die Entwicklung von Branchen, sondern die Entwicklung des Branchengefüges ist. Sie ordnet die Entwicklung einzelner Wirtschaftszweige in den Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie mit der Entwicklung in anderen Branchen ein und betrachtet das aktuelle Geschehen in den Wirtschaftszweigen im Hinblick auf den langfristigen Trend.

Die Strukturforschung befaßt sich im Gegensatz zur Konjunkturforschung nur mit solchen Veränderungen der Produktion und der Beschäftigung, die mit Anpassungen der Produktionskapazitäten und der Ressourcenverteilung verbunden sind. Schwankungen der Produktion und der Beschäftigung, die durch Veränderung des Auslastungsgrades der bestehenden Produktionskapazitäten aufgefangen werden, sind dagegen nicht Gegenstand der Strukturforschung. Soweit Auslastungsschwankungen nicht zum normalen Geschäftsrisiko gehören, sondern auf viele Branchen übergreifen, sind sie Untersuchungsobjekt der Konjunkturanalyse und erzeugen Handlungsbedarf für die Konjunkturpolitik.

Drittens: Die Strukturforschung begnügt sich nicht mit einer Aufgliederung makroökonomischer Größen nach Wirtschaftszweigen, sondern betrachtet die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auch als das Ergebnis von Strukturwandel: Indem die Unternehmen ihr Gütersortiment den Präferenzen der Konsumenten anpassen, sich auf Produktionen spezialisieren, bei denen sie im internationalen Wettbewerb komparative Vorteile haben, die Effizienz ihrer Produktion steigern und relativ teure durch relativ billige Produktionsfaktoren ersetzen, schieben sie die Grenzen, die sonst der Expansion der gesamtwirtschaftlichen Produktion durch mangelnde Nachfrage, unzureichende Wettbewerbsfähigkeit oder Engpässe an Ressourcen gesetzt sind, hinaus.

### **Konkurrierende Hypothesen**

Viertens: Die Aufgabe der Strukturforschung besteht nicht in der Suche nach „der“ Strukturtheorie, mit der sich Veränderungen der sektoralen Produktions- und Beschäftigungsstruktur erklären lassen. Die vielfach zu Beginn der Strukturberichterstattung, zum Teil aber auch heute noch vertretene Auffassung, daß das Theoriedefizit in der Strukturforschung in dem Mangel an ei-

ner solchen Strukturtheorie begründet sei, verkennt die Eigenarten der theoretischen und empirischen Forschung in den Erfahrungswissenschaften. Wissenschaftliche Erkenntnis wird nicht nur durch den Aufbau und die Vollendung einer Theorie, sondern durch das Aufspüren von neuen theoretischen Ansätzen und Hypothesen gewonnen, die erklärungsbedürftige Tatbestände besser als die bisherigen Versuche auf ihre Ursachen zurückführen.

Die miteinander rivalisierenden theoretischen Ansätze und Hypothesen, die im Hinblick auf ihre Fähigkeit zur Erklärung, Prognose und wirtschaftspolitischen Anwendung diskutiert werden, unterscheiden sich zum einen in der Auswahl der als relevant angesehenen Einflußfaktoren sowie in den Annahmen über die kausalen Beziehungen und zum anderen in der Einschätzung des quantitativen Gewichtes, das den ausgewählten Einflußfaktoren zukommt. So gibt es auch in der Konjunkturforschung nicht „die“ Konjunkturtheorie, sondern eine Vielzahl von miteinander konkurrierenden theoretischen Ansätzen und Hypothesen.

### **Inter- und intrasektoraler Wandel**

Fünftens: Der Eindruck, daß die Strukturforschung weniger als andere Zweige der Wirtschaftsforschung theoretisch fundiert sei, resultiert nicht zuletzt daraus, daß zwischen dem theoretisch abgeleiteten und dem empirisch beobachteten Strukturwandel eine Diskrepanz besteht. Der Strukturforscher erkennt nur den sogenannten intersektoralen Strukturwandel, d. h. die Veränderungen des Branchengefüges, das mit Hilfe einer vorgegebenen Wirtschaftszweigsystematik abgegrenzt wurde. Die aus der Theorie abgeleiteten Muster des Strukturwandels beziehen sich dagegen nicht auf eine bestimmte Branchenabgrenzung.

Die Determinanten des Strukturwandels – Veränderungen der Nachfragestruktur, der Produktionstechnik und Faktorausstattung oder der komparativen Vorteile in der internationalen Arbeitsteilung – schlagen sich nur teilweise in Änderungen des Branchengefüges nieder; zum Teil bewirken sie nur intrasektoralen Strukturwandel, d. h. Änderungen des Gütersortiments und der Beschäftigungsstruktur innerhalb der Wirtschaftszweige. Inwieweit sich der Strukturwandel intersektoral oder intrasektoral vollzieht, ist eine empirische Frage und hängt auch von der verwendeten Wirtschaftszweigsystematik ab.

Die Unterscheidung zwischen intersektoralen und intrasektoralen Strukturwandel, die dem Theoretiker willkürlich erscheinen mag, ist für den Wirtschaftspolitiker durchaus bedeutsam. Die amtliche Statistik verwendet

eine Systematik der Wirtschaftszweige, die die Produktionsstätten so zu Wirtschaftszweigen zusammenfaßt, daß sie in sich möglichst homogen und untereinander möglichst unterschiedlich sind. Die Heterogenität der Branchen besteht darin, daß das Produktionsprogramm, die Produktionsverfahren, die Vorleistungen oder die Organisationsform so unterschiedlich sind, daß ein Wechsel der Branchenzugehörigkeit und ein Transfer von Ressourcen zwischen den Branchen nur mit hohen Kosten möglich ist und Zeit erfordert. Die Veränderung des Branchengefüges stellt somit den Teil des Strukturwandels dar, von dem vermutet wird, daß er mit Anpassungsfriktionen verbunden ist und möglicherweise wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf erzeugt, während der intrasektorale Strukturwandel nicht angesehen wird.

### **Die Drei-Sektoren-Hypothese**

Die mit der Strukturberichterstattung beauftragten Institute mußten keineswegs Neuland betreten, denn die Nationalökonomie widmete der langfristigen und strukturellen Entwicklung schon von Beginn an große Aufmerksamkeit, und diese Tradition wurde auch in den Jahren, in denen konjunkturelle Fragen die wissenschaftliche und wirtschaftspolitische Diskussion beherrschten, fortgesetzt, beispielsweise durch die Analyse der Strukturwirkungen der internationalen Arbeitsteilung. Die wesentliche Aufgabe war es deshalb, die vorhandenen und sich ständig neu entwickelnden Theorien in empirisch anwendbare Hypothesen umzusetzen und ihre Fähigkeit zur Erklärung der strukturellen Entwicklung in der Bundesrepublik zu beurteilen.

Als besonders fruchtbar erwies sich die Auseinandersetzung mit der bekannten Drei-Sektoren-Hypothese, die auf plausiblen und weitgehend akzeptierten Annahmen basiert und die auch mit dem beobachteten Strukturwandel in Einklang zu stehen scheint. Die eine Annahme besagt, daß es ein Produktivitätsgefälle gibt, das es dem primären Sektor (Landwirtschaft, Bergbau) und dem sekundären Sektor (Energiewirtschaft, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe) ermöglicht, ihr Angebot bei gegebenem Ressourceneinsatz schneller auszuweiten, als es den Branchen des tertiären Sektors (Handel und Verkehr, private und staatliche Dienstleistungen) möglich ist. Die andere Annahme lautet, daß die durch den technischen Fortschritt gegebenen Angebotsmöglichkeiten nicht in Einklang mit dem Wandel der Nachfragestruktur stehen, wie er durch die individuellen und kollektiven Präferenzen der Bevölkerung bestimmt wird, so daß bei gegebener sektoraler Ressourcenverteilung im primären und sekundären Sektor Ressourcenüberschüsse und im tertiären Sektor Ressourcen-

engpässe entstehen, die durch Strukturwandel ausgeglichen werden müssen.

### **Der Einfluß des technischen Fortschritts**

Bei der Diskussion der Drei-Sektoren-Hypothese zeigte es sich aber, daß die grundlegenden Annahmen erheblich modifiziert werden mußten und daß für den beobachteten Strukturwandel andere Ursachen maßgebend waren. Dies betrifft zum einen die Rolle, die dem technischen Fortschritt zugeschrieben wird. Schon die historische Erfahrung zeigt, daß ein sektorales Produktivitätsgefälle zu einem erheblichen Ausmaß nicht exogen (z. B. durch den wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt) vorgegeben ist, sondern daß sich der technische Fortschritt vor allem dort beschleunigt, wo es darum geht, Ressourcenengpässe zu beseitigen. So haben auch die Unternehmen des Dienstleistungssektors auf den Nachfrageanstieg nicht nur durch verstärkten Personaleinsatz, sondern auch durch Nutzung des technischen Fortschritts, insbesondere der Kommunikationstechnik, reagiert.

Zweitens wurde offenbar, daß die Nutzung des technischen Fortschritts nicht zuletzt von der Intensität des Anbieterwettbewerbs abhängt. So ist die Übereinstimmung mit der Drei-Sektoren-Hypothese im stark expandierenden Bildungs- und Gesundheitswesen nicht zuletzt damit zu erklären, daß es dort entweder wegen des staatlichen Angebotsmonopols keinen Anbieterwettbewerb gibt oder er durch Regulierung ausgeschaltet ist. Schließlich wird technischer Fortschritt nicht nur zur Rationalisierung, sondern auch zu Produktinnovationen genutzt. Ein wesentlicher Teil des Strukturwandels besteht in der Verdrängung von alten durch neue Produkte. Durch Produktinnovationen können die bisherigen Anbieter die von der Drei-Sektoren-Hypothese implizierten Sättigungsgrenzen noch für eine lange Zeit hinausschieben.

### **Der Einfluß der Konsumenten**

Zum anderen erwies sich auch die Annahme über die Entwicklung der Nachfragestruktur als revisionsbedürftig, denn die Konsumenten geben bei steigendem Wohlstand ihr zusätzliches Realeinkommen nicht nur für andere Güter aus, sondern sie fragen auf den bestehenden Märkten auch Güter höherer Qualität nach. Es tritt also ein Wandel vom quantitativen zum qualitativen Wachstum ein, ohne daß es dazu eines gesellschaftlichen Wertewandels bedürfte, wie er von den Kritikern der Industriegesellschaft gefordert wird. Auf dem Markt für Automobile oder für Wohnungsnutzung wird inzwischen die Ausgabenexpansion stärker durch Qualitätssteigerungen als durch Mengensteigerungen geprägt.

Besonders spektakulär ist der Wechsel von der Mengen- zur Qualitätssteigerung bei Produkten der chemischen Industrie.

Diese Abstriche an den Grundannahmen erklären, warum der sektorale Strukturwandel erheblich langsamer voranschritt, als es die Vertreter der Drei-Sektoren-Hypothese vermutet hatten. Produktinnovationen und die Konsumentenwünsche nach Angebotsvielfalt und -qualität beschleunigten zwar den Strukturwandel innerhalb der Branchen, nicht aber die Veränderungen des Branchengefüges. Da der Wandel von einem standardisierten Angebot zu Produktvielfalt und höheren Qualitäten zugleich den Produktivitätsfortschritt in der Warenproduktion verlangsamte und die Dienstleistungsunternehmen verstärkt neue Techniken einsetzten, war zudem der Zwang zum Wandel der sektoralen Beschäftigungsstruktur wesentlich geringer, als nach der Drei-Sektoren-Hypothese zu vermuten gewesen wäre.

### **Veränderte Tätigkeitsstruktur**

Daß der Strukturwandel dennoch den tertiären Sektor in so hohem Maße begünstigte, ist also nicht allein auf den Wandel der Nachfragestruktur und auf das sektorale Produktivitätsgefälle zurückzuführen, sondern auch auf die Änderung der Produktionsfunktion in der Warenproduktion. Die durch Produktdifferenzierung erzwungene Spezialisierung und Ausweitung der regionalen Absatzmärkte sowie die Ansprüche der Konsumenten an die Produktqualität erforderten einen erhöhten Ressourceneinsatz für die Produktentwicklung und Markteinführung, für die Werbung und den Vertrieb, für die Kundenberatung und Wartung, für die Finanzierung und den Zahlungsverkehr sowie für die Informationsbeschaffung und -verarbeitung.

Dadurch veränderte sich in erheblichem Maße die Tätigkeitsstruktur der Arbeitskräfte. Während die Anzahl der Erwerbstätigen in der Fertigung weiter zurückging – und zwar nicht nur in der Produktion von Fertigwaren, sondern durch Materialeinsparung auch in vorgelagerten Zweigen der Warenproduktion –, stieg die Anzahl der Arbeitskräfte mit Dienstleistungsfunktionen beschleunigt an. Im Prinzip hätte sich dieser Wandel der Beschäftigungsstruktur auch innerhalb der Warenproduktion vollziehen können, doch profitierten davon in erster Linie eigenständige Anbieter, die sich auf die benötigten Dienstleistungsfunktionen spezialisiert hatten. Von den durch Warenproduktion erwirtschafteten Einkommen verblieb also ein wachsender Teil nicht bei den Produktionsunternehmen und den industriellen Zulieferern, sondern floß Unternehmen des tertiären Sektors zu.

Die Zunahme der Dienstleistungsnachfrage für Produktionszwecke weist auf eine andere Erfahrung hin, die durch die Strukturanalysen gewonnen wurde. Sie widerlegt nämlich die Vermutung, daß der Strukturwandel auf der Ebene der Vorleistungsnachfrage im wesentlichen nur der Niederschlag von Veränderungen der Endnachfragestruktur sei, wie dies implizit bei der Verwendung von Input-Output-Analysen unterstellt wird. Dies gilt auch für den Absatz von gewerblichen Vorleistungen, deren Absatzchancen dadurch vermindert wurden, daß die Abnehmer nicht nur verstärkt Energie, sondern auch industrielle Grundstoffe einsparten.

Allerdings bestätigte sich auch hier die Erkenntnis, daß die Absatzentwicklung nicht nur durch die Entwicklung der Nachfrage, sondern mehr und mehr vom Verhalten der Anbieter, insbesondere von deren Verfahrens- und Produktinnovationen abhängt. Denn zum einen sind bessere Materialqualitäten und neue Werkstoffe für die Anwender eine wichtige Voraussetzung für eigene absatzfördernde Produktinnovationen – man denke z. B. an die moderne Glasfasertechnik –, und zum anderen wird der Strukturwandel auf der Vorleistungsebene in hohem Maße durch die Substituierbarkeit von Energieträgern und von Materialien unterschiedlicher Herkunft (z. B. Stahl, NE-Metallen, Kunststoffen, Baustoffen, Holz, Keramik oder Glas) bestimmt.

Am meisten hat das Anbieterverhalten als Bestimmungsfaktor des Strukturwandels gegenüber der Nachfrageentwicklung im außenwirtschaftlich bedingten Strukturwandel an Bedeutung gewonnen. Die internationale Arbeitsteilung ist längst nicht mehr dadurch charakterisiert, daß die Volkswirtschaften Produkte aus unterschiedlichen Branchen miteinander austauschen. Die zunehmende Integration der Märkte, der Austausch des Wissens und die Angleichung des Einkommensgefälles zwischen Schwellenländern und Industrieländern einerseits und zwischen Japan, Europa und den USA andererseits haben dazu geführt, daß alle Branchen wachsender Importkonkurrenz ausgesetzt sind und dafür im Ausland Marktanteile gewinnen. Dies ist ein weiterer Grund dafür, daß sich die bereits im HWWA-Strukturbericht 1980 formulierte Hypothese bestätigt, daß Strukturveränderungen innerhalb der Branchen gegenüber Änderungen des Branchengefüges immer wichtiger werden.

### **Der Einfluß der internationalen Arbeitsteilung**

Dies hat auch Konsequenzen für die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft. Auf diesem Gebiet hat die Strukturforschung ohnehin eine wichtige Aufklärungsfunktion, weil in der Öffentlichkeit durch die Dominanz von konjunkturellen und branchenspezifischen Problemen leicht die grundlegende Bedeutung

des Außenhandels für die Volkswirtschaft aus dem Blick gerät. Aus konjunktureller oder sektoraler Sicht wirkt der Außenhandel dann positiv auf Produktion und Beschäftigung, wenn Exporte gesteigert und Importe zurückgedrängt werden. Hohe Exportüberschüsse werden damit für die Volkswirtschaft oder für einzelne Gütergruppen zum Erfolgsindikator.

Für gesamtwirtschaftlich orientierte Strukturforscher stehen dagegen nicht die Produktions- und Beschäftigungseffekte des Außenhandels im Vordergrund, sondern Produktivitätseffekte. Hohe Leistungsbilanzüberschüsse wirken für sich genommen auf lange Sicht nicht produktions- und beschäftigungsfördernd, denn sie bedeuten den Export von Kapital, das sonst im Inland zur Produktion von Investitionsgütern statt von Exportgütern verwendet worden wäre.

Die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung resultieren dagegen vor allem daraus, daß durch Spezialisierung die Realeinkommen gesteigert werden können. Die Strukturforschung ist deshalb auf der Suche nach Indikatoren, die anzeigen, ob das Spezialisierungsmuster eines Landes im Einklang mit seinen spezifischen Fähigkeiten steht, d. h. ob jene Güter exportiert werden, bei denen pro Arbeitsstunde viel verdient wird, und jene Güter importiert werden, die im Inland zu den herrschenden Reallöhnen nicht in gleicher Qualität oder zum gleichen Preis hergestellt werden könnten.

Obwohl inzwischen der außenwirtschaftlich bedingte Strukturwandel nicht mehr so sehr durch die Spezialisierung auf bestimmte Branchen, sondern durch die Spezialisierung auf Produktionen innerhalb der Branchen geprägt ist, glaubte man bislang noch, daß für hoch entwickelte Industrieländer die Einkommenschancen immer noch an bestimmte Branchen gebunden sind, nämlich an Branchen, in denen überdurchschnittlich viel qualifiziertes Personal beschäftigt wird und in denen ein hoher Forschungs- und Entwicklungsaufwand die Absatzchancen bestimmt.

### **Verlangsamter sektoraler Wandel**

Inzwischen hat jedoch nicht zuletzt wegen des internationalen Technologietransfers die Breite des Anbieterwettbewerbs zugenommen. Dies hat auch in den technologieintensiven Branchen die internationale Spezialisierung vorangetrieben. Darauf haben sich auch die nationalen Anbieter eingestellt, die nicht nur versuchen, Wettbewerbsvorsprünge zu erreichen und zu verteidigen oder Wettbewerbsnachteile aufzuholen, sondern die auch bestrebt sind, durch Zukäufe und Kooperation von den Wissens- und Wettbewerbsvorsprüngen der ausländischen Konkurrenten zu profitieren.

Damit verlieren branchenspezifische Merkmale als Determinanten für die Wettbewerbsfähigkeit weiter an Bedeutung. Es zeichnet sich auch ab, daß letztlich die internationale Wettbewerbsfähigkeit von der Qualifikation der Arbeitskräfte und von jenen unternehmensspezifischen Merkmalen abhängt, die auch auf den nationalen Märkten darüber entscheiden, welche Anbieter zum Zuge kommen.

Als Folge davon, daß sich der Strukturwandel stärker innerhalb als zwischen den Branchen abspielt, hat sich das Tempo des sektoralen Strukturwandels seit den siebziger Jahren ständig verlangsamt. Auch der Energiepreisschock und die Verschärfung der Umweltschutzgesetzgebung haben den Strukturwandel nicht in der Weise verändert, daß energieintensive und schadstoffemittierende Branchen zugunsten energiesparender und umweltschonender Branchen geschrumpft wären. Der gesamtwirtschaftliche Energieverbrauch und der Schadstoffausstoß wurden vor allem dadurch verringert, daß innerhalb der Branchen Energie eingespart und Emissionen verringert wurden.

Infolge der Angleichung der sektoralen Produktivitätsentwicklung hat sich die Anpassungsgeschwindigkeit bei der Beschäftigungsstruktur sogar stärker verringert als bei der sektoralen Produktionsstruktur. Obwohl in den achtziger Jahren das Baugewerbe mit den vor- und nachgelagerten Produktionszweigen (Baustoffindustrie, Möbelherstellung) zu den bereits bestehenden Schrumpfungszweigen (Landwirtschaft, Kohlebergbau, Stahlindustrie, Leder-, Textil- und Bekleidungsgerber) hinzutrat und auch der Handel nach zwanzigjähriger Beschäftigungsexpansion seinen Personalbestand reduzierte, ist die Anzahl der Freisetzungen in den schrumpfenden Branchen seit den sechziger Jahren nicht gestiegen; der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsrückgang ist vielmehr damit zu erklären, daß die Anzahl der Zugänge in wachsenden Branchen ständig abgenommen hat.

### **Globale Hemmnisse**

Obwohl die Strukturberichterstattung – auch dort, wo sie gewohnte Denkmuster korrigierte – mit überzeugenden Hypothesen erklären kann, wie sich die Strukturbildung in der Bundesrepublik vollzieht und warum sich dabei die Geschwindigkeit des sektoralen Strukturwandels und auch der Anstieg der Arbeitsproduktivität trendmäßig verlangsamt haben, bleibt noch Raum für das Argument, daß der beobachtete Strukturwandel auch durch strukturelle Hemmnisse verzerrt und verzögert wurde, so daß auf der einen Seite nicht genügend produktive Arbeitsplätze geschaffen wurden und bestehende Arbeitsplätze nur mit individuellen oder volkswirt-

schaftlichen Einkommenseinbußen aufrechterhalten werden konnten.

Bei der Erklärung des geringen Produktivitätszuwachses, der niedrigen Investitionsquote und der hohen Arbeitslosigkeit konkurrieren strukturelle Erklärungsansätze allerdings mit globalen makroökonomischen Ansätzen, z. B. mit der Auffassung von nachfrageorientierten Ökonomen, daß aufgrund von Sättigungsgrenzen oder aufgrund von Risikoaversion die Neigung zur Geldvermögensbildung langfristig die Neigung zu Realkapitalbildung übersteige oder daß die Expansion der Nachfrage nicht ausreiche, um die produktivitätsbedingten Freisetzungen von Arbeitskräften zu kompensieren.

Das gleiche gilt für die These von angebotsorientierten Ökonomen, daß überhöhte Faktorpreise und verzerrte Faktorpreisrelationen, insbesondere Niveau und Struktur der Arbeitskosten, die maßgebenden Ursachen seien. Überdies gibt es auch in der Strukturforschung den Konflikt zwischen nachfrageorientierten Ökonomen, die dem Staat die Aufgabe zuweisen, bei der Erschließung neuer Absatzfelder mitzuwirken und das Tempo sowie die Richtung des Strukturwandels in Einklang mit der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte zu bringen, und den angebotsorientierten Ökonomen, die die Strukturprobleme darin sehen, daß es zu wenige Anreize zur Anpassung und zu viele strukturkonservierende Besitzstandsrechte gebe.

Das HWWA zieht aus den Strukturanalysen den Schluß, daß es keine Belege für einen globalen Nachfragemangel gibt. Seit den siebziger Jahren fällt die Sparquote und steigt die Konsumquote der privaten Haushalte. Auch die These, daß es der Staat versäumt habe, Expansionspotential zu erschließen, erscheint nicht plausibel, denn die Arbeitslosigkeit ist noch in der Phase mit steigender Staatsquote entstanden. Überdies zeigt das Beispiel der Expansion im Gesundheitswesen, daß die Ausschaltung der marktmäßigen Steuerung zu einer Ausweitung von Produktion und Beschäftigung führt, deren Preis der Gesellschaft zu hoch ist.

### **Strukturelle Hemmnisse**

Die angebotsorientierte These, daß die Erhöhung der Beschäftigung eine Korrektur des Reallohns erfordert, läßt sich durch den empirischen Befund bestätigen, doch entspricht das Ausmaß der Beschäftigungszunahme nach der Senkung der realen Lohnstückkosten während der achtziger Jahre nicht den Erwartungen. Zum Teil haben die Starrheit der Lohnrelationen und die zunehmende Absicherung bestehender Einkommens-

positionen einen beschäftigungsfördernden Strukturwandel verhindert.

Starrheiten der Lohnrelationen sind jedoch nicht die einzigen Rigiditäten, die einem produktivitäts- und beschäftigungsfördernden Strukturwandel entgegenstehen. Seit den siebziger Jahren besteht für die Bundesrepublik die Aufgabe, Arbeitsplätze vor allem in den für den Binnenmarkt produzierenden Branchen zu schaffen. Im Unterschied zum verarbeitenden Gewerbe, das in den sechziger Jahren noch einen großen Teil der Beschäftigungsexpansion getragen hatte, sind die für den Binnenmarkt produzierenden Branchen im Dienstleistungssektor, aber auch im Handwerk durch eine hohe Regulierungsdichte gekennzeichnet, die den Anbieterwettbewerb einschränkt und den Marktzutritt behindert sowie Kosten für die Abnehmer erhöht. Hinzu kommt, daß das Angebot an persönlichen Dienstleistungen vor allem deshalb nicht zum Zuge kommt, weil die hohe Belastung der Markteinkommen mit Steuern und Sozialabgaben den Produktivitätsvorteil der arbeitsteiligen Produktion gegenüber der Eigenproduktion nicht zur Geltung kommen läßt.

### Der Beitrag zur Beratung

Während der Nutzen der Strukturberichterstattung zur Verbesserung der Information über die Ursachen des Strukturwandels und die Entstehung von Strukturproblemen nicht bestritten wird, wird ihr Beitrag zur wirtschaftspolitischen Beratung kontrovers diskutiert. Die Kritiker halten den Wirtschaftsforschungsinstituten vor, daß die Strukturberichte zu vergangenheitsorientiert und zu wenig zukunftsorientiert seien und auch zu wenig konkrete Antworten auf die Frage geben, wie der Staat den Branchen bei der Bewältigung der Anpassungsprobleme beistehen könnte.

Diese Kritik verkennt, daß jedes Institut schon mit seiner Analyse der aktuellen und der vergangenen strukturellen Entwicklung eine wirtschaftspolitische Antwort gibt. Das HWWA sieht den wesentlichen Beitrag der Strukturberichte für die wirtschaftspolitische Diskussion in der Aufklärung darüber, daß die Branchen nicht nur über Vorleistungsverflechtungen komplementär verbunden sind und an einem Strang ziehen, sondern auf anderen Ebenen miteinander in Wettbewerb stehen. Sie konkurrieren in horizontaler Richtung um die Nutzung knapper Ressourcen (Kapital, Standorte, hochqualifizierte Arbeitskräfte, Forschungskapazitäten) sowie um die Bedienung der Inlands- und Auslandsnachfrage und in vertikaler Richtung um die Aufteilung der gemeinsam erwirtschafteten Wertschöpfung.

Die gezielte Begünstigung einer Branche bedeutet daher stets auch die Benachteiligung anderer Bran-

chen, und zwar nicht nur dadurch, daß sie die fiskalischen Lasten für die Begünstigung tragen müssen, sondern auch dadurch, daß ihnen Ressourcen oder Nachfrage entzogen werden oder daß sich ihre relative Preisposition gegenüber vor- und nachgelagerten Branchen verschlechtert. Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die Strukturwirkungen haben, setzen deshalb den Nachweis voraus, daß sie in den begünstigten Branchen mehr Einkommen und Beschäftigung schaffen als in anderen Branchen verlorengeht und daß der Markt dem Einkommensgefälle nicht Rechnung tragen würde.

### Rechtfertigungen

In der Strukturforschung werden vier Argumente genannt, mit denen sektorspezifische Maßnahmen unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten gerechtfertigt werden:

- die Aufrechterhaltung von Produktion zur Sicherung der Versorgung,
- die Hebammenfunktion in Wachstumsbranchen,
- die Strukturanpassung in Krisenbranchen,
- die Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen, insbesondere gegenüber dem Ausland.

Die Analyse in den Strukturberichten zeigt indessen, daß die praktizierte Strukturpolitik nicht auf gesamtwirtschaftliche Ziele gerichtet ist, sondern der Verteidigung von sektoralen Vermögens- und Einkommenspositionen dient. Dies gilt auch für das Argument der Versorgungssicherheit, und zwar auch für die Steinkohle, wenn man berücksichtigt, daß die Versorgungssicherheit bei Energie seit den siebziger Jahren dadurch verbessert wurde, daß die Krisenvorräte aufgestockt wurden und daß ein größerer Anteil des Energieangebots (einschließlich Kernkraft) aus heimischer Erzeugung stammt oder aus sicheren Regionen importiert wird.

Die Hebammenfunktion des Staates besteht darin, die Entwicklung von Produkten und die Anwendung von Produktionsverfahren zu beschleunigen, die sich später auch ohne staatliche Unterstützung als rentabel erweisen und aus deren volkswirtschaftlichem Ertrag auch die staatlichen Aufwendungen gedeckt werden können. Hinsichtlich der Hebammenfunktion vertritt das HWWA die Hypothese, daß in einer hoch entwickelten Volkswirtschaft, die sich nicht mehr am Vorbild einer voraneilenden ausländischen Volkswirtschaft orientieren kann und die über ein breites Branchenspektrum, über eine große Zahl von multinational operierenden Unternehmen und über ein gut ausgebautes Finanzierungssystem verfügt, weder die Wissenschaft noch der Staat Wachstums-

chancen identifizieren können, die die Unternehmen nicht von sich aus wahrnehmen.

Die beiden wichtigsten Fälle in der Bundesrepublik, in denen der Staat die Hebammenfunktion übernommen hat, nämlich die Entwicklung des Airbus und des Schnellen Brüters, bestätigen dies. Diese Projekte haben beträchtlich mehr Steuergelder gekostet als von den Initiatoren zuvor angekündigt; private Kapitalgeber konnten dennoch nicht davon überzeugt werden, daß sich eine Fortführung oder Weiterentwicklung ohne weitere fiskalische Alimentierung lohnen würde. Die volkswirtschaftlichen Kosten bestehen hier nicht nur in dem fiskalischen Aufwand, sondern auch in der Bindung von hoch qualifizierten Arbeitskräften und Forschungseinrichtungen, die den übrigen Branchen entzogen wurden.

### Hilfe für Krisenbranchen

Auch die strukturpolitische Praxis zugunsten von Krisenbranchen betrachtet das HWWA ähnlich negativ. Zwar könnte es auch unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten sinnvoll sein, bei Nachfrageeinbrüchen den Absatz vorübergehend zu stabilisieren, damit während der Anpassungszeit nicht Kapazitäten brachliegen und Arbeitskräfte arbeitslos sind, doch wird dieses Instrument, das nur als befristete Maßnahme sinnvoll ist, nach wie vor zur Konservierung eingesetzt. Die Konsequenzen sind nicht nur unter den Ökonomen, sondern auch unter den verantwortlichen Politikern bekannt: Die durch Subventionen oder überhöhte Preise auf dem Markt gehaltenen Unternehmen weiten ihr Angebot aus, die durch Importschutz oder Kontingentierung ferngehaltene Substitutionskonkurrenz aus dem Inland und dem Ausland findet legale Formen des Marktzutritts, und die durch erhöhte Preise und Abnahmeverpflichtungen belasteten Abnehmer schränken ihre Nachfrage ein oder werden von unbelasteter Konkurrenz vom Markt verdrängt.

Während das HWWA mit der Kritik von Erhaltungssubventionen nur alte ökonomische Weisheiten erneut belegt, bedeutet die skeptische Beurteilung von Anpassungshilfen, mit denen der Abbau unrentabler Kapazitäten, die Sanierung überlebensfähiger Anlagen und insbesondere die Umstellung auf alternative Produkte beschleunigt werden sollen, einen Bruch mit dem gewohnten Denkmuster. Die Skepsis gegenüber solchen Anpassungshilfen hat die gleichen Gründe wie der Zweifel an den Möglichkeiten des Staates zur gezielten Erschließung von Wachstumspotentialen: Die Branchen bilden als Folge der zunehmenden Produktdifferenzierung und der Intensivierung der inländischen und aus-

ländischen Lieferbeziehungen noch weniger als früher eine Gruppe von homogenen Unternehmen. Diese unterscheiden sich vielmehr in vielfältiger Hinsicht, in der Art und Breite des Produktsortiments, in der Art der Produktionstechnik und der Tiefe der vertikalen Integration, in den Beschaffungs- und Absatzmärkten und nicht zuletzt in ihrer Leistungsfähigkeit. Daher gibt es kaum noch branchenspezifische Maßnahmen, mit denen der Staat sich nicht zum Mitspieler im Wettbewerb zwischen Unternehmen der gleichen Branche machen würde.

### Partialinteressen

Das gleiche geschieht auch, wenn der Staat versucht, die Position der heimischen Anbieter im internationalen Wettbewerb durch Technologiepolitik zu stärken, oder wenn er Branchen durch Subventionen oder protektionistische Maßnahmen gegen tatsächliche oder vermeintliche Wettbewerbsverstöße im Ausland zu schützen sucht. Es lassen sich in den Strukturberichten kaum Belege dafür finden, daß in der Bundesrepublik wettbewerbsfähige Produktion aus Mangel an staatlicher Förderung nicht entstanden ist oder aufgrund von Wettbewerbsverstößen im Ausland vernichtet worden ist.

Wohl aber gibt es Belege dafür, daß der Protektionismus und der Subventionswettbewerb, den sich die Industrieländer und mit ihnen auch die Bundesrepublik in einigen Branchen leisten, die Entwicklungschancen in der Dritten Welt und damit auch die Expansionsmöglichkeiten der wettbewerbsstarken Unternehmen in den Industrieländern beeinträchtigt haben.

Die Suche nach volkswirtschaftlich sinnvollen Möglichkeiten für gezielte Strukturpolitik, die es hier und dort noch geben mag, erscheint allerdings müßig, da in der Praxis der Strukturpolitik immer weniger die volkswirtschaftlichen Vorteile und immer mehr die Vermögens- und Einkommensinteressen der betroffenen Kapitalgeber und Arbeitskräfte maßgebend sind. Dies ist kein Plädoyer gegen Hilfen für die vom Strukturwandel betroffenen Arbeitnehmer, doch steht hierfür das branchenübergreifende System der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung.

Inzwischen ist es eine der wichtigsten Aufgaben der Strukturforschung, durch die Aufklärung der Zusammenhänge den Widerstand gegen Eingriffe in das Marktgeschehen zu mobilisieren, mit denen partielle Interessen zu Lasten der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und Beschäftigung durchgesetzt werden. Und es gilt die Aufmerksamkeit darauf zu lenken, auf welchen Gebieten infolge derartiger Regelungen bislang Einkommens- und Beschäftigungschancen nicht genutzt werden.