

Strukturberichterstattung: zur Konzeption der Wirtschaftsforschungsinstitute

Fritz Rahmeyer

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Rahmeyer, Fritz. 1981. "Strukturberichterstattung: zur Konzeption der Wirtschaftsforschungsinstitute." *WSI-Mitteilungen* 34 (8): 462–71.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

Deutsches Urheberrecht

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>



Strukturberichterstattung:

Zur Konzeption der Wirtschaftsforschungsinstitute

Von Fritz Rahmeyer*)

1. Problemstellung

Das Schwergewicht der wirtschaftstheoretischen Analyse und der wirtschaftspolitischen Aktivität richtete sich in der Bundesrepublik Deutschland lange Zeit überwiegend auf gesamtwirtschaftliche Aggregate im Rahmen der wirtschaftlichen Bewegungsformen von Konjunkturschwankungen und Wirtschaftswachstum. Der mit der wirtschaftlichen Entwicklung einhergehende Wandel der Struktur des Wirtschaftsprozesses (sektorale und regionale Wirtschaftsstruktur, Unternehmensgrößenstruktur) verlief dabei mehr oder minder reibungslos, d. h. beschäftigungsneutral (Landwirtschaft, Bergbau). Partielle Anpassungsprobleme wurden durch ein rasches Wachstum von Produktion und Beschäftigung in Teilbereichen des verarbeitenden Gewerbes und im Dienstleistungssektor überdeckt. Der Strukturwandel stellte sich in der Zeit eines raschen Wirtschaftswachstums und der Vollbeschäftigung nicht als ein drängendes gesamtwirtschaftliches Problem.

Spätestens seit dem Wachstums- und Beschäftigungseinbruch von 1974/75 und der daraus resultierenden Erfahrung der nur noch begrenzten Wirksamkeit einer globalen Nachfragesteuerung zur Bekämpfung von Konjunkturschwankungen und der Wiedergewinnung und langfristigen Sicherung der Vollbeschäftigung sind Probleme des sektoralen Strukturwandels und entsprechend der sektoralen Strukturpolitik in den Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen und der wissenschaftlichen Diskussion gerückt. Zum abnehmenden Vertrauen in die Wirksamkeit der globalen Stabilisierungspolitik haben vor allem beigetragen

- ihre längerfristig fehlende Neutralität in bezug auf Entscheidungen und Verhaltensweisen der Marktteilnehmer¹⁾ und

Gliederung

1. Problemstellung
2. Strukturpolitische Positionen in der Bundesrepublik
3. Die Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute
 - 3.1 Zielsetzung und Auftrag
 - 3.2 Analyseschwerpunkte
4. Kritische Beurteilung der Strukturberichterstattung
 - 4.1 Methodische Probleme
 - 4.2 Theoriedefizite in der sektoralen Strukturforschung
 - 4.3 Konzeptionelle Probleme

- die im Zeitablauf zunehmende Heterogenisierung der Arbeits- und Gütermärkte in bezug auf Ausprägungen der Unterbeschäftigung, Ausmaß der Wettbewerbsintensität, Einheitlichkeit des sektoralen und branchenmäßigen Konjunkturverlaufs und der Mengen- und Preisreaktionen bei Nachfrageänderungen²⁾.

Die Erkenntnis von der Bedeutung des inneren Gefüges einer Volkswirtschaft und dessen Wandlungen für eine keynesianische Politik der gesamtwirtschaftlichen Steuerung führte zur Notwendigkeit der Einordnung des sektoralen Strukturwandels in die Analyse von Wirtschaftswachstum und Konjunkturschwankungen.

Seit Beginn der siebziger Jahre wird zudem vielfach ein erhöhter Anpassungsbedarf der sektoralen Wirtschaftsstruktur der Bundesrepublik an Veränderungen der binnen- und außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen behauptet. Er resultiert vor allem auch aus der Tatsache, daß diese Volkswirtschaft in hohem Maße in die Weltwirtschaft integriert und in ihrer Struktur hiervon geprägt ist (z. B. herausragende Stellung des verarbeitenden Gewerbes und insbesondere der Investitionsgüterindustrien). Folgende Entwicklungslinien werden dabei aufgezeigt:

- Verschiebung des realen Wechselkursgefüges nach dem Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods in Richtung auf eine drastische Aufwertung der DM. Ihr Außenwert erhöhte sich im Zeitraum 1969 bis 1973 real um über ein Viertel gegenüber den wichtigsten Handelsländern. Die Stellung deutscher Anbieter im internationalen Preiswettbewerb verschlechterte sich dadurch. Diese Entwicklung betrifft stärker die Wettbewerbsfähigkeit der Importseite als der Exportseite. So ist der Anteil der Fertigwaren an den Einfuhren deutlich gestiegen, was auf eine zunehmende Wettbewerbsfähigkeit ausländischer Anbieter auf deutschen Märkten auch bei Industriegütern hindeutet.
- Zunehmende Import- und Exportkonkurrenz durch Entwicklungs- und Schwellenländer, durch die vor

*) Dr. rer. pol., Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg.

1) Rothschild, K., Hat die Konjunkturpolitik eine Zukunft? in: Wirtschaftsdienst, Heft 4/1974, S. 181 ff. — Borner, S., Versuch einer theoretischen und politischen Neuinterpretation der Einkommenspolitik, in: Schneider, H.K. (Hrsg.), Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 85/II, Berlin 1975, S. 1163 ff.

2) Zum Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlicher und Branchenkonjunktur vgl. Willke, G., Globalsteuerung und gespaltene Konjunktur, Leyden u. a. 1978, S. 69 ff.

allem rohstoff- und arbeitsintensive Branchen betroffen sind³⁾).

- Drastischer Anstieg der Energie- und Rohstoffpreise („supply shock“), der zu einer Umstrukturierung der privaten Konsumausgaben beiträgt.
- Beschleunigung der technologischen Entwicklung in Teilbereichen, z. B. durch die Einführung der Mikroprozessoren.
- Disparitäten zwischen der Angebots- und Nachfragestruktur. Vorhandene, aber ungenutzte Produktionskapazitäten sind teilweise nicht mehr rentabel.

Diese Faktoren dürften dazu beigetragen haben, daß der sektorale Strukturwandel nicht mehr beschäftigungsneutral verläuft und zu Ungleichgewichten quantitativer und qualitativer Art am Arbeitsmarkt führt. So ist die Zahl der Erwerbstätigen im warenproduzierenden Gewerbe im Zeitraum 1970 bis 1979 um rund 1,58 Mill. zurückgegangen, in der Land- und Forstwirtschaft um 0,72 Mill., im Dienstleistungssektor dagegen um 1,22 Mill. gestiegen (davon allein beim Staat um 0,78 Mill.). Insgesamt ist sie damit um 1,08 Mill. gesunken. Der Dienstleistungssektor hat die ihm zugeordnete Kompensationsfunktion im Beschäftigtenstrukturwandel nicht voll erfüllen können. Bei der Beurteilung dieser Entwicklung ist allerdings zu beachten, daß das gesamtwirtschaftliche Expansionstempo von Produktion, Investitionen und Kapitalbildung in den siebziger Jahren deutlich nachgelassen hat. Das zu beobachtende Arbeitsmarktungleichgewicht ist somit gesamtwirtschaftlich und strukturell bedingt, wobei eine exakte Trennung beider Ursachen kaum möglich ist⁴⁾.

Das wissenschaftliche Interesse an theoretischen und empirischen Analysen der Wirtschaftsstruktur resultiert somit aus zwei Gründen:

- Aufdeckung von Grundmustern im sektoralen Strukturwandel einer wachsenden Wirtschaft in Form von Partialanalysen einzelner Wirtschaftsbe-
reiche und Industriebranchen. Sie werden zumeist isoliert von gesamtwirtschaftlichen und gesam-
industriellen Entwicklungen vorgenommen.
- Analyse des sektoralen Strukturwandels im Hin-
blick auf gesamtwirtschaftliche Fragestellungen. Die
gegebene Wirtschaftsstruktur und deren Wand-
lungen können die Bedingungen für eine erfol-
greiche Konjunktur- und Wachstumspolitik positiv
oder negativ beeinflussen. Sie gewinnt aus dieser
Sicht einen gleichrangigen Stellenwert neben der
Analyse von Wirtschaftswachstum und Konjunktur-
schwankungen. Systematische Untersuchungen
zum sektoralen Strukturwandel nach einer Reihe
auch gesamtwirtschaftlich relevanter und integrier-
ter Fragestellungen sind Mangelware, insbesondere
auch zur Methode der Strukturanalyse.

2. Strukturpolitische Positionen in der Bundesrepublik

Die inhaltliche Ausgestaltung der Strukturbericht-
erstattung und ihre zukünftige wirtschaftspolitische Be-
deutung ergeben sich aus dem Stellenwert und den Ziel-
setzungen der sektoralen Strukturpolitik in der sozialen
Marktwirtschaft der Bundesrepublik. Vor diesem Hin-
tergrund ist auch der Auftrag an die Wirtschaftsfor-
schungsinstitute zu interpretieren. Insofern muß zu-
nächst kurz nach dem strukturpolitischen Konzept ge-
fragt werden. Dabei zeigt sich, daß es ein solches ein-
heitliches und verbindliches Konzept der sektoralen
Strukturpolitik, etwa vergleichbar der wettbewerbspoliti-
schen und der stabilitätspolitischen Konzeption, nicht
gibt⁵⁾, ebenso wenig wie einen strukturpolitischen Ziel-
katalog⁶⁾. Vielmehr stehen sich kontroverse Positionen
gegenüber⁷⁾. Nach dem regierungsoffiziellen Konzept ist
die Bewältigung des Strukturwandels Aufgabe der Un-
ternehmen, die im Wettbewerb miteinander stehen. Ent-
sprechend ist die Wettbewerbspolitik das der Marktwirt-
schaft angemessene Instrument zur Koordinierung der
privatwirtschaftlichen Aktivitäten und zur effizienten
Allokation der gegebenen Produktionsfaktoren. Erbrin-
gen die Marktkräfte nicht die erwünschten Ergebnisse,
so ist es die Aufgabe der Strukturpolitik, die Steuerung
der Wirtschaftsstrukturen über die Marktkräfte und die
staatlichen Rahmenbedingungen zu unterstützen und
unerwünschte Marktergebnisse vorbeugend oder nach-
träglich zu beseitigen. Damit soll der strukturelle Anpas-
sungsprozeß gefördert und zugleich sozial abgesichert
werden⁸⁾. Unerwünschte Marktergebnisse sind die Folge
von Anpassungsverzögerungen an Datenänderungen,
die sich durch Inflexibilitäten der Güter- und Faktorprei-
se und durch Immobilitäten der Produktionsfaktoren be-
gründen. Der Strukturpolitik kommt neben der Global-
steuerung und der Wettbewerbspolitik somit lediglich
eine *subsidiäre* Rolle zu. Durch die Förderung der An-
passungsfähigkeit des Marktsystems soll sie zur Vergrö-

³⁾ Fels, G., Hörn, E., Der Wandel der Industriestruktur im Zuge der welt-
wirtschaftlichen Integration der Entwicklungsländer, in: Die Weltwirt-
schaft, Heft 1/1972. — Fels, G., Weltwirtschaftliche Arbeitsteilung und
Strukturwandel. Im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und
sozialen Wandel, Kiel 1975.

⁴⁾ Bombach, G., Stagnation als Schicksal? in: Besters, H. (Hrsg.), Wachs-
tum und Konjunktur unter veränderten Bedingungen, Baden-Baden
1976, S. 12.

⁵⁾ Ott, A.E., Strukturwandel und Strukturpolitik. Einleitungsreferat zur Ge-
neraldiskussion. In: Bombach, G., Gahlen, B., Ott, A.E. (Hrsg.), Proble-
me des Strukturwandels und der Strukturpolitik, Tübingen 1977, S. 565.

⁶⁾ Ebenda, S. 559.

⁷⁾ Zu einem kurzen Überblick zu aktuellen strukturpolitischen Konzeption-
en vgl. IFO-Schnelldienst, Ursachen und Auswirkungen des wirtschaft-
lichen Strukturwandels in der Bundesrepublik Deutschland, Heft
11/12/1977, S. 3 ff. — Thoben, Ch., Strukturdiagnose in der Marktwirt-
schaft, Berlin 1977, S. 10 ff.

⁸⁾ Vgl. z. B. Friderichs, H., Mut zum Markt. Wirtschaftspolitik ohne Illu-
sionen, Stuttgart 1975. — Oppenländer, K.H., Ansatzpunkte und Proble-
me der sektoralen Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland,
IFO-Studien, Heft 1/1974.

Berung des gesamtwirtschaftlichen Angebotsspielraumes beitragen, sie wird damit zur Wachstumspolitik⁹⁾. „Strukturpolitik ist... ein marktkonformes Instrument der Wachstumspolitik, eine Art langfristiger Globalsteuerung“¹⁰⁾. Sie soll sich dazu vorwiegend auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen des Wirtschaftsprozesses beschränken (Politik des Datenkranzes¹¹⁾), nicht jedoch die Richtung des Marktprozesses zu verändern suchen. Dauerinterventionen in das Marktgeschehen werden nur in begründeten Ausnahmefällen als zulässig angesehen (Besonderheiten einzelner Märkte, übergreifende politische Ziele). Der Sachverständigenrat kennzeichnet diese Position treffend wie folgt: „Der Strukturwandel wird nicht dadurch gefördert, daß man ihn lenkt, sondern dadurch, daß man ihm Hindernisse aus dem Weg räumt“¹²⁾. Diese von der Bundesregierung und auch von den Gremien der wirtschaftspolitischen Beratung (Sachverständigenrat, wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft) vertretene strukturpolitische Konzeption der selbständigen Bewältigung des Strukturwandels durch die Unternehmen und Arbeitnehmer und deren lediglicher Unterstützung durch eine Anpassung des volkswirtschaftlichen Datenkranzes seitens staatlicher Instanzen kennzeichnet ein hohes Maß an Vertrauen in den marktwirtschaftlichen Koordinations- und Allokationsmechanismus.

Ihr gegenüber steht das Konzept einer mehr *aktiven*, marktenkenden und eigene Wertentscheidungen setzenden Strukturpolitik. Ihr Ausgangspunkt ist zunächst die Kritik an der gegenwärtigen Praxis der sektoralen Strukturpolitik, an deren unkoordinierten und fallweisen Eingriffen in das Marktgeschehen, und an der fehlenden Abstimmung aller strukturelevanten staatlichen Aktivitäten z. B. mittels eines Rahmenplanes (ex-ante Koordination), der auch Orientierungsdaten für den privaten Sektor liefern könnte. Daneben richtet sich die Kritik gegen die in der politischen Praxis bestehende Dominanz der Strukturhaltungspolitik. „Die sektorale Strukturpolitik, die in der Bundesrepublik bisher betrieben wurde, trägt überwiegend dirigistische und konservierende Züge. Den Zukunftsaufgaben dient sie nur in Teilbereichen. Die Mehrheit der Maßnahmen verfolgt das Ziel, die Einkommensniveaus und die Beschäftigung in Bereichen zu verteidigen, die durch die Marktkräfte gefährdet sind“¹³⁾. Statt konzeptionswidrig lediglich reaktiv und zumeist unkoordiniert in den Wirtschaftsprozess einzugreifen, zielt die aktive Strukturpolitik auf eine vorausschauende Vermeidung von Fehlentwicklungen und auf die Gestaltung einer zukunftgerechten sektoralen Wirtschaftsstruktur ab. Die Gestaltungsfunktion, die gegenüber der Erhaltung und der Anpassung der Wirtschaftsstruktur in den Vordergrund rücken soll, muß dazu durch die Ableitung von Unterzielen konkretisiert werden¹⁴⁾.

Beide kurz skizzierten strukturpolitischen Positionen halten grundsätzlich am Nebeneinander von Globalsteuerung und Marktpolitik, letztere in Form der Wettbewerbs- und Strukturpolitik, fest. Sie wollen die Globalsteuerung und die Lohnpolitik nicht durch eine Struktursteuerung ersetzen, sondern diese lediglich in bezug auf die längerfristige Sicherung eines angemessenen Wirtschaftswachstums und eines hohen Beschäftigungsgrades unterstützen.

3. Die Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute

3.1 Zielsetzung und Auftrag

Die sektorale Strukturpolitik ist ein Teilbereich der Gesamtwirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Als solche orientiert sie sich an den gesamtwirtschaftlichen Zielen, dabei konkretisiert an Unterzielen (Erhaltung, Anpassung, Gestaltung der Wirtschaftsstruktur). Sie hat sich damit auch in das Ziel-Lage-Mittel-Schema als den konstituierenden Elementen einer rationalen Wirtschaftspolitik auszurichten. Voraussetzung jeder strukturpolitischen Aktivität staatlicher Instanzen ist somit eine Lageanalyse des sektoralen Strukturwandels, die eine Diagnose und eine Prognose enthält. Im Unterschied zur bisherigen Forschungspraxis zielt die Strukturberichterstattung auf eine regelmäßig vorzunehmende *Gesamtschau* der gesamtwirtschaftlich bedeutsamen sektoralen Strukturwandlungsprozesse ab. Sie soll den sektoralen Strukturwandel als ganzes, in seiner interdependenten Verknüpfung mit der Gesamtwirtschaft und innerhalb des verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungsbereichs, zum Gegenstand der wissenschaftlichen Analyse machen. Mit ihr wird von der Bundesregierung zum einen ein Ausbau der Grundlagenforschung auf dem Gebiet der sektoralen Strukturanalyse intendiert¹⁵⁾. Zum anderen erwartet diese davon konkrete Nutzanwendungen für die wirtschaftspolitische Praxis. „Die Strukturberichterstattung hat... in erster Linie den Charakter eines zusätzlichen Informationsinstruments, das die Transparenz über strukturelle Entwicklungen sowie der gesamtwirtschaftlichen Folgen strukturpolitischer Aktivitäten als auch die strukturellen Wirkungen globaler Maßnahmen für alle Beteiligten er-

⁹⁾ Jahresgutachten 1967, Z. 334. — Strukturbericht der Bundesregierung 1970, S. 7. BT-Drucksache VI/761.

¹⁰⁾ Blum, R., Strukturpolitik als Ordnungs- und Prozeßpolitik, in: WIST, Heft 12/1979, S. 537.

¹¹⁾ Lamberts, W., Strukturpolitik als „Politik des Datenkranzes“, in: RWI-Mitteilungen, Heft 3/1973, S. 181 ff.

¹²⁾ Jahresgutachten 1976, S. 314.

¹³⁾ Jahresgutachten 1976, S. 313.

¹⁴⁾ Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission, Göttingen 1977, S. 122, 132.

¹⁵⁾ Zur Forderung nach einem Ausbau der Strukturforschung vgl. Kommission..., a.a.O., S. 141 ff.

höhen soll. Die Strukturberichterstattung soll damit in erster Linie einen Beitrag zu einer besseren Erfolgskontrolle der Wirtschaftspolitik leisten¹⁶⁾. Ihre Aufgabe wird also insgesamt darin gesehen, die interessierte Öffentlichkeit über den eingetretenen sektoralen Strukturwandel zu *informieren*, die staatliche Strukturpolitik zu *kontrollieren* und Anregungen für einen Ausbau der sektoralen Strukturanalyse zu geben (*methodische Funktion*). Die Strukturberichterstattung ist damit ein Instrument der wirtschaftspolitischen Beratung und der wissenschaftlichen Analyse, sie soll Hilfestellung für Politik und Wissenschaft bieten. Zu einer Veränderung des bestehenden wirtschaftlichen Ordnungsrahmens soll sie nicht führen „(Die) Politik des Primats für eine Steuerung der Wirtschaft durch den Markt bedeutet eine klare Absage an Vorstellungen, die in der Strukturberichterstattung eine Vorstufe für gezielte Eingriffe oder eine unmittelbare kollektive Investitionslenkung sehen“¹⁷⁾. Ihre Aufgabenstellung wird somit aus dem Stellenwert der sektoralen Strukturpolitik in der Gesamtwirtschaftspolitik abgeleitet. Auch ist sie lediglich als Diagnose-, nicht aber als Prognoseinstrument gedacht. Gegen *amtliche* Branchenprognosen werden neben sachlichen vor allem ordnungspolitische Bedenken vorgebracht. *Individuelle* Branchenprognosen sollen in eigener Verantwortung der jeweiligen Institute verbleiben, nicht aber zu einer Gemeinschaftsprognose der Institute führen¹⁸⁾. Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik soll sie ebenfalls nicht geben, sondern sich auf eine Lageanalyse beschränken. Im einzelnen werden mit der Strukturberichterstattung folgende Ziele verfolgt¹⁹⁾:

„a) Der Zusammenhang zwischen struktureller und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung soll aufgeheilt werden, um vorhandene strukturelle Entwicklungslinien transparenter zu machen und insbesondere Beziehungen zwischen Expansions- und Schrumpfungsvorgängen aufzuzeigen.

b) Die Implikationen der globalen Wirtschaftspolitik einschließlich der gesamtwirtschaftlichen Rahmengestaltung auf die Strukturen der Wirtschaft sollen verdeutlicht werden.

c) Es sollen Informationen erarbeitet werden, um die vorhandenen strukturpolitischen Aktivitäten in ihrer gesamtwirtschaftlichen Wirkung besser einschätzen zu können.

d) Die Informationsmöglichkeiten der Wirtschaft sollen verbreitert werden...

Die Bundesregierung geht bei der Auftragserteilung zur Strukturberichterstattung von folgenden Grundsätzen aus:

a) Die Strukturberichte haben Ex-post-Strukturanalysen zum Gegenstand.

b) Bevor über mögliche Ergänzungen der statistischen Datenbasis zu entscheiden ist, sind die Aufbereitungsmöglichkeiten der vorhandenen Statistiken zu nutzen und erste Erfahrungen bei der Strukturanalyse abzuwarten.

c) Die Strukturberichte sollen von den einzelnen Instituten gesondert erstellt werden, um den angesichts der Komplexität des Vorhabens notwendigen Methoden- und Interpretationswettbewerb zwischen den Instituten zu gewährleisten. Eine Gemeinschaftsdiagnose, wie im Konjunkturbetrieb, ist nicht vorgesehen.

d) Die Strukturanalyse soll im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfolgen. Isolierte Analysen einzelner Sektoren sollten nicht Bestandteil der Berichterstattung werden.

Die Aufträge sehen vor, daß

a) alle Institute die strukturellen Veränderungen bei Nachfrage, Produktion und Produktionsfaktoren sowie deren Ursachen in einer Gliederungstiefe von möglichst 60 Sektoren für denselben Zeitraum analysieren,

b) die Institute innerhalb ihrer Berichte für einzelne Bereiche vertiefte Analysen entsprechend den Schwerpunkten ihrer Forschungstätigkeit vornehmen.“

3.2 Analyseschwerpunkte

Nach der allgemeinen volkswirtschaftlichen Theorie können Wandlungen der Wirtschaftsstruktur verursacht werden durch²⁰⁾

- Veränderungen des rechtlich-institutionellen Rahmens des Wirtschaftsprozesses (Wechselkurssystem, staatliche Regulierungen),
- Marktbedingte Veränderungen der Nachfragestruktur (Einkommens- und Preisentwicklung, Konsumentenverhalten),
- Marktbedingte Veränderungen der Angebotsstruktur (technische Neuerungen, Marktkonzentration, Unternehmerverhalten, Erlös- und Kostenentwicklung),
- Marktbedingte Veränderungen auf den Faktormärkten (Präferenzen der Kapitalanbieter und der Arbeitsanbieter, Veränderungen des Lohn- und Preisverhaltens).

¹⁶⁾ Tietmeyer, H., Institutionalisierung und wirtschaftspolitische Funktion der Strukturberichterstattung, in: BDI/IW-Symposium, Strukturberichterstattung. Ein Informationsinstrument der Wirtschaftspolitik? Köln 1980, S. 203.

¹⁷⁾ Ebenda, S. 222.

¹⁸⁾ Zur Problematik von Strukturprognosen vgl. die entsprechenden Beiträge in: BDI/IW-Symposium, a.a.O., S. 154 ff.

¹⁹⁾ Jahreswirtschaftsbericht 1978, S. 38.

²⁰⁾ Vgl. u. a. Streissler, E., Theorie der Wirtschaftsstruktur, Referat auf der Konferenz zur Strukturberichterstattung des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin, am 4.-5. Mai 1981 (Mskr.).

Der Schwerpunkt der Berichtstätigkeit der Institute liegt auf der detaillierten Analyse des Strukturwandels der Güternachfrage, der Produktion und der Beschäftigung. Wandlungen der Nachfragestruktur als einer bzw. der zentralen Ursache des Produktions- und Beschäftigtenstrukturwandels vollziehen sich innerhalb der Endnachfrage zwischen den Bereichen der inländischen und der ausländischen Nachfrage (Problem der Veränderung der internationalen Arbeitsteilung), zwischen dem privaten und dem staatlichen Sektor (Problem der Produktions- und Beschäftigungswirkung staatlicher Nachfrage) und zwischen konsumtiver und investiver Verwendung der Produktion. Im Vordergrund stehen die Folgen des Produktionsstrukturwandels für Niveau und Struktur der Beschäftigung, insbesondere die Verschiebung der Produktions- und Beschäftigtenstruktur zugunsten des Dienstleistungsbereichs. Gerade in diesem Bereich zeigen sich Überschneidungen in den Berichten.

Gegenüber der Nachfrageseite wird die Analyse der Angebotsseite vergleichsweise vernachlässigt. Als bestimmende Faktoren des hiervon verursachten Strukturwandels untersuchen die Institute die Entwicklung der Investitionstätigkeit und der Kapitalbildung, die Ausgaben für Forschung und Entwicklung, die Determinanten der Produktivitätsentwicklung, Veränderungen in der sektoralen Kosten- und Erlösentwicklung, das Anpassungsverhalten der Unternehmen an Strukturwandlungen durch Preis- und Produktivitätsreaktionen. Auf den Faktormärkten wird von einigen Berichten der Zusammenhang zwischen der Lohn- und Beschäftigtenstruktur analysiert. Ausführlicher als in den Zwischenberichten befassen sich die Forschungsinstitute mit den Auswirkungen staatlicher Interventionen und Regulierungen auf die Produktions- und Beschäftigtenstruktur, z. B. mit der Subventionspolitik, der Forschungs- und Technologiepolitik, der Umweltschutzpolitik.

Anhand eines Schaubildes wird der Zusammenhang zwischen den gebräuchlichsten Indikatoren des sektoralen Strukturwandels aufgezeigt (S. 467). Es wird durch einige zentrale Hypothesen über die Interdependenz zwischen der Angebots- und Nachfrageseite und der Mengen- und Preisseite der Wirtschaftsstruktur ergänzt.

Der Auftrag zur Strukturberichterstattung und seine Durchführung durch die Forschungsinstitute können als „prozeßorientiert“²¹⁾ charakterisiert werden, da sie die Erfassung der Strukturwandlungsprozesse und deren Ursachen in den Mittelpunkt stellen. Sie beschränken sich nicht auf eine Analyse der Rahmenbedingungen des Strukturwandels und der Hemmnisse des marktwirtschaftlichen Anpassungsprozesses. Im Bericht des RWI heißt es dazu explizit: „Dabei wird die Strukturbildung als Ergebnis eines prozeßhaften Zusammenwirkens der verschiedenen sozialen und ökonomischen Entscheidungsträger der Volkswirtschaft angesehen: durch das

ökonomische Verhalten des Auslandes und der privaten Haushalte sowie die sozial-ökonomischen Aktivitäten und Datensetzungen des Staates werden Strukturänderungen induziert, auf dem Wege von unternehmerischen Anpassungsreaktionen vom ökonomischen System vollzogen und in Gestalt von Anpassungslasten und Anpassungschancen zum Arbeitsmarkt weitergeleitet“²²⁾.

4. Kritische Beurteilung der Strukturberichterstattung

Die vorliegenden Strukturberichte einschließlich der Materialbände stellen einen grundlegenden Beitrag zur Diagnose der sektoralen Wirtschaftsstruktur und deren Wandlungen und zur empirischen Wirtschaftsforschung allgemein dar. Sie kommen der Forderung nach einem Ausbau der sektoralen Strukturforschung nach, die u. a. auch vom Gutachten der „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“ erhoben worden ist²³⁾. Da sich die Institute mit der Aufgabe der Totalanalyse des gesamtwirtschaftlichen Strukturwandels auf wissenschaftlichem und konzeptionellem Neuland befinden, können die Strukturberichte auch erst ein vorläufiges Bild ihrer möglichen zukünftigen Leistungsfähigkeit vermitteln. Die Wirtschaftsforschungsinstitute sehen in der noch unzureichenden Datenbasis eine entscheidende Mangelsituation für eine vertiefte sektorale Strukturanalyse. Hier wird dagegen die Meinung vertreten, daß daneben andersartige Lücken bestehen, die vor allem im methodischen, theoretischen und konzeptionellen Bereich liegen²⁴⁾.

4.1 Methodische Probleme

In den Strukturberichten werden eine Reihe methodischer Probleme angesprochen²⁵⁾, ohne daß diese bereits immer ausreichend und zufriedenstellend behandelt würden. Zum Teil sind die Ansichten darüber auch kontrovers.

- (1) Problem der Unterscheidung zwischen konjunkturellen und strukturellen Veränderungen bei Produktion und Beschäftigung

Konjunkturschwankungen gelten als wiederkehrende, kurz- bis mittelfristige Schwankungen des gesamtwirtschaftlichen Aktivitätsniveaus, Strukturwandlungen als längerfristige, überwiegend kontinuierlich erfolgende

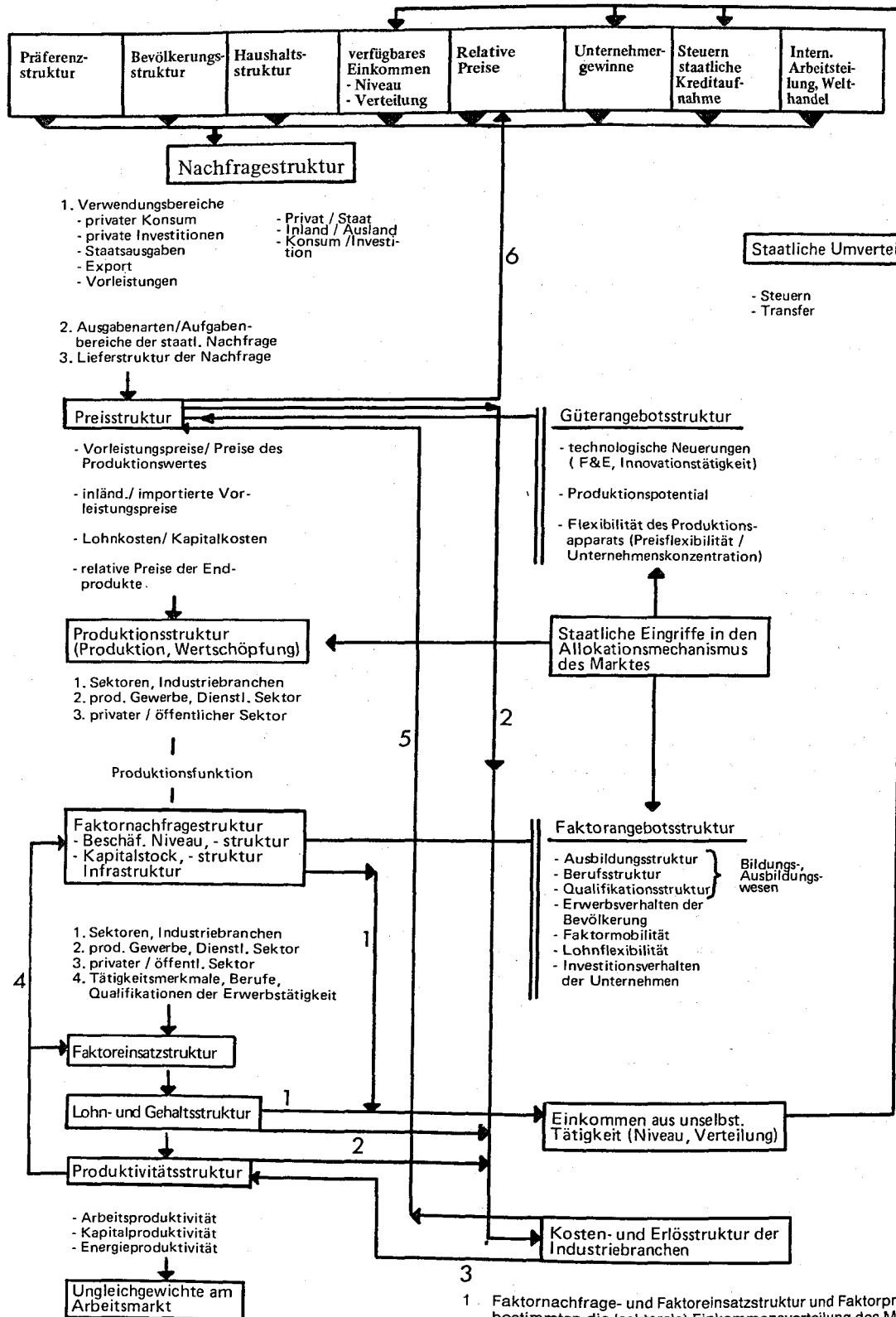
²¹⁾ Helmstädter, E., Voraussetzungen für Strukturwandel. Wie kann sich Strukturwandel vollziehen? Referat auf der Konferenz zur Strukturberichterstattung..., a.a.O. (Mskr.), S. 2.

²²⁾ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft (Strukturberichterstattung), Bd. 1: Gesamtdarstellung, Essen 1980, S. 5.

²³⁾ Kommission..., a.a.O., S. 143.

²⁴⁾ Aus Platzgründen ist nur eine stichwortartige Argumentation möglich.

²⁵⁾ Institut für Weltwirtschaft, Konzeption einer Strukturberichterstattung für die Bundesrepublik Deutschland — Möglichkeiten und Grenzen der Analyse sektoraler Strukturentwicklungen, Kiel 1977 (Mskr.), S. 2 f.



1. Faktornachfrage- und Faktoreinsatzstruktur und Faktorpreisstruktur bestimmen die (sektorale) Einkommensverteilung des Marktes. Die staatliche Umverteilungspolitik (Steuern, Transfers) korrigiert die Marktverteilung. Beide zusammen sind *eine* Determinante der Güternachfrage.
2. Lohn- und Produktivitätsstruktur bestimmen die Lohnstückkostenstruktur, zusammen mit der Preisstruktur die Lohnstückkosten- und Erlösstruktur der Wirtschaftsbereiche/Industriebranchen.
3. Die Kosten- und Erlösbedingungen der Wirtschaftsbereiche/Industriebranchen bilden *eine* Determinante der Produktivitätsentwicklung und -struktur.
4. Der Zwang zum Produktivitätswachstum zum Zwecke der Kostenentlastung führt zu Änderungen in der Faktornachfrage- und der Faktoreinsatzstruktur.
5. Die Kostenstruktur ist *eine* Determinante der Preisstruktur. Beide zusammen sind auch Determinanten der Produktions- und der Beschäftigtenstruktur.
6. Veränderungen der Preisstruktur sind das Ergebnis des marktwirtschaftlichen Anpassungsprozesses und gleichzeitig Anstoß für neue Wandlungsprozesse.

Veränderungen im Gefüge der gesamtwirtschaftlichen Aggregate. Die ökonomische Theorie trennt herkömmlicherweise zwischen kurz- und langfristigen wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen und betrachtet sie als voneinander unabhängig (Trennung zwischen Akkumulations-, Einkommens- und Preistheorie). Diese Trennung ist auf die Wirtschaftspolitik übertragen worden (Unabhängigkeit von Wachstums-, Konjunktur- und Strukturpolitik).

In der Realität kennzeichnen gleichermaßen Konjunkturschwankungen und Strukturwandlungen den wirtschaftlichen Wachstumsprozeß. Eine Abgrenzung zwischen beiden wirtschaftlichen Bewegungsformen ist insbesondere aus wirtschaftspolitischen Gründen erforderlich. „Praktiker, aber auch die Wissenschaft selbst, zeigen die Neigung

- Übergangsphasen und Augenblicksphänomene ziemlich rasch als permanent, chronisch, als säkularer Tendenzen zu interpretieren;
- Ungleichgewichte, die nicht sofort wieder verschwinden, als strukturell zu bezeichnen, oft mit dem Unterton: bis auf weiteres nicht lösbar²⁶⁾.

Aus der Schwierigkeit, konjunkturelle und strukturelle Veränderungen voneinander trennen zu können folgt, daß die Existenz kurzfristiger Ungleichgewichte auf Güter- und Arbeitsmarkt noch nicht die Notwendigkeit strukturpolitischer Aktivitäten begründen kann.

Weiter ist zu bedenken, daß die Wirkungen von stabilitäts- und strukturpolitischen Maßnahmen nicht exakt voneinander zu trennen sind. Einmal haben kurzfristige ausgerichtete stabilitätspolitische Maßnahmen nicht nur längerfristige Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, sondern auch auf die Wirtschaftsstruktur. Sie dürfen nicht strukturneutral sein²⁷⁾. Sie müssen ihre Nebenwirkungen auf den Strukturwandel beachten, um den marktgesteuerten Anpassungsprozeß nicht zu hemmen. Zum anderen beeinflußt die gegebene Wirtschaftsstruktur den Verlauf des Zyklus und die Politik zu seiner Dämpfung. Jeder Konjunkturzyklus dürfte sich von seinem Vorgänger in bezug auf die gegebene Wirtschaftsstruktur unterscheiden²⁸⁾. Niveau- und Strukturgrößen sind nicht unabhängig voneinander. Die globale Stabilisierungspolitik muß, wenn sie die Struktur des Wirtschaftsprozesses vernachlässigt, von der Annahme ausgehen, daß diese ohne Belang für die Steuerung der Aggregate ist oder daß sie sich im Zeitablauf wenig ändert.

(2) Reale (gütermäßige) oder nominale (wertmäßige) Analyse des Produktionsstrukturwandels

Als Indikator des Produktionsstrukturwandels können Produktionsgrößen zu laufenden und zu konstanten Preisen verwendet werden, das gleiche gilt z. B. bei der Untersuchung der Arbeitsproduktivität. Insbesondere bei einem Vergleich zwischen dem warenproduzierenden

und dem Dienstleistungssektor resultieren daraus unterschiedliche, geradezu entgegengesetzte Ergebnisse. In der Literatur finden beide Meßgrößen Verwendung²⁹⁾. Bei einer Preisbereinigung von Wertgrößen ist zu beachten, daß in der Höhe der wertmäßigen Produktion einer Periode eine bestimmte Preisstruktur inkorporiert ist, dadurch, daß sie durch Addition der Gütermengen, multipliziert mit ihren augenblicklichen Preisen, ermittelt wird. Die Preisrelationen dürften im Zeitablauf nicht konstant bleiben³⁰⁾, z. B. innerhalb eines Wirtschaftsbereichs und zwischen den Wirtschaftsbereichen. Bei der Deflationierung der Nominalwerte wird aber von der Konstanz der relativen Preise gegenüber dem Basisjahr ausgegangen. Sind die Preisrelationen im Zeitablauf nicht konstant, so kann angenommen werden, daß entsprechende Veränderungen zu einer Änderung der Mengenstruktur zwischen den Wirtschaftsbereichen führen. Änderungen der Preisstrukturen führen zu Änderungen der Mengenstrukturen. Die Mengenstruktur von heute ist auch das Ergebnis der Preisstruktur von heute, nicht aber das der Preisstruktur des Basisjahres. Die beiden Strukturen sind interdependente Größen. „Im Hinblick auf die Steuerungsfunktion der relativen Preise... ist es ganz selbstverständlich, daß in Zeiten sich ändernder Preisstruktur nur die jeweiligen Preise und deren Relation zueinander über die Allokationsstruktur der Produktionsfaktoren und deren Veränderung entscheiden. Entscheidungen über Produktionsfaktoren richten sich nach gegenwärtigen und künftigen Preisrelationen und nicht nach Preisrelationen irgendeiner Vergangenheitsperiode“³¹⁾. Bei einer Realbetrachtung der Entwicklung der Produktionsstruktur wird die Lenkungsfunktion der relativen Preise und damit der marktwirtschaftliche Zusammenhang zwischen Preis- und Produktionsstruktur gelegnet.

Entsprechend der Produktion können auch Produktivitäten als physische und als wertmäßige Relationen ausgewiesen werden. Wertproduktivitäten zeigen dabei auch an, welche Preise und damit welches Einkommen die produzierten Güter erzielen, wie sie also am Markt bewertet werden. Ihre Entwicklung ist für Fragen der marktwirtschaftlichen Allokation relevant. Die gesamtwirtschaftliche Effizienz eines Wirtschaftsbereichs oder einer Industriebranche zeigt sich (neben der Mengenproduktivität) auch in der Entwicklung der Wertproduktivität

²⁶⁾ Bombach, G., Stagnation..., a.a.O., S. 12.

²⁷⁾ Welsch, J., Strukturelle Effekte der Globalsteuerung, in: Konjunkturpolitik, Heft 4/1979.

²⁸⁾ Kirner, W., Strukturwandel in der Marktwirtschaft, in: Frohn, J., Stäglin, R. (Hrsg.), Empirische Wirtschaftsforschung, Berlin 1980, S. 293 f.

²⁹⁾ Vgl. die Beiträge von Schatz und Oppenländer, in: Bombach, G., Gahlen, B., Ott, A.E. (Hrsg.), Probleme..., a.a.O., S. 29 ff., S. 59 ff.

³⁰⁾ Seeling, R., Das relative Wachstum des Dienstleistungssektors, in: RWI-Mitteilungen, Heft 1/1974, S. 8.

³¹⁾ Ebenda, S. 24.

tät, da die Produktion nur zu marktgerechten Preisen abgesetzt werden kann.

(3) Disaggregation der Strukturanalyse

Zur Verbesserung der Datenbasis hat das Statistische Bundesamt auf Anforderung der wirtschaftswissenschaftlichen Institute erweiterte Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Zwecke der sektoralen Strukturberichterstattung vorgelegt, die als ein erster Schritt zum Ausbau der Strukturstatistik anzusehen sind. Es handelt sich um lange Reihen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung über die Entwicklung der Produktion, des Faktoreinsatzes und der Nachfrage in tiefer Gliederung (etwa 60 Bereiche) nach institutioneller und funktioneller Abgrenzung³²). Grundlegende Indikatoren für die Analyse des Strukturwandels sind: Nettoproduktion, Wertschöpfung, Anlageinvestitionen, Einkommen aus unselbständiger Arbeit, die Komponenten der Endnachfrage. Die zusätzlichen Anforderungen der Institute an die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen richten sich hauptsächlich auf eine tiefere Untergliederung der Angaben für das verarbeitende Gewerbe. Zugleich weisen sie darauf hin, daß Strukturanalysen nicht allein mit den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung durchzuführen seien. Der bestehende Grad der Disaggregation der Gesamtwirtschaft, der das Maß des analysierbaren Strukturwandels bestimmt, spiegelt den Stand der gegenwärtigen statistischen Praxis, nicht dagegen die Anforderungen des empirischen Wirtschaftsforschers. Ein Großteil des Wandels spielt sich innerhalb der einzelnen Unternehmen ab. Er wird durch die vorliegende Gliederung nicht erfaßt. Einen allgemeingültigen sektoralen Strukturbegriff kann es darum nicht geben³³). Störend für eine ausgewogene Strukturanalyse macht sich auch die sehr ungleichgewichtige Größenordnung der einzelnen Teilaggregate bemerkbar, die für 1976 von 350 Millionen DM (0,0 vH der Bruttowertschöpfung) bei der Ledererzeugung bis zu 48,7 Milliarden DM (4,3 vH der Bruttowertschöpfung) beim Maschinenbau reicht. Mit Hilfe der neu durchzuführenden jährlichen Kostenstrukturerhebungen hofft das Statistische Bundesamt hier eine größere Einheitlichkeit erzielen zu können. Wissenschaftlich abgeleitete Kriterien dazu liegen nicht vor.

Die Forderung nach einer stärkeren Disaggregation der Gesamtwirtschaft über den bisherigen Stand hinaus ist nicht unproblematisch. Sie kann bei Realisierung dazu führen, daß die Analyse des Strukturwandels als eines gesamtwirtschaftlichen Phänomens hinter einer Vielzahl von möglicherweise unverbundenen Einzelbefunden zurücktritt. Die vom Auftraggeber geforderte Gesamtschau kann auf diese Weise verlorengehen. *Timmermann* fordert zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Sicht deshalb die *Verdichtung* der vorliegenden Datenmengen und Einzelergebnisse zu überschaubaren

und prägnanten Ergebnissen³⁴). Dazu ist die Entwicklung eines einheitlichen, tief gegliederten Indikatorsystems für den sektoralen Strukturwandel nützlich. Zur Absicherung von wirtschaftlichen Entscheidungen empfiehlt sich daneben die Erarbeitung von speziellen Branchenstudien, die einzelne Industriebranchen oder Branchengruppen nach Bedarf in den Vordergrund stellen, ohne dabei den Zusammenhang zum verarbeitenden Gewerbe insgesamt und zur Gesamtwirtschaft zu übersehen.

4.2 Theoriedefizite in der sektoralen Strukturfor-schung

Empirische Forschung muß theoriegeleitet sein, nur dann sind darauf sich stützende wirtschaftspolitische Empfehlungen zulässig. Eine eigenständige Theorie des sektoralen Strukturwandels gibt es nicht, ihre grundlegenden Hypothesen entstammen der neoklassischen Allokationstheorie und damit der gesamtwirtschaftlichen Theorie. Dabei ist zweifelhaft, ob eine solche globale Theorie der Vielfalt der Ausprägungen des sektoralen Strukturwandels gerecht werden kann³⁵). Entsprechend wird häufig die Theorielosigkeit der Strukturfor-schung abgeleitet. Dabei ist zu bedenken, daß es ein Theoriedefizit auch in anderen wirtschaftstheoretischen und -politischen Bereichen gibt, ohne daß deshalb politische Aktivitäten unterblieben wären. Ähnlich wie beim Problemkreis der Strukturwandlungen besteht beim Erfahrungsbereich der Konjunkturschwankungen³⁶) eine Diskrepanz zwischen der beobachtbaren Realität, ihrer notwendigen theoretischen Erklärung und der wirtschaftspolitischen Therapie. Der Strukturforscher ist folglich auf eine pragmatische Vorgehensweise festgelegt, entsprechend fehlen eindeutige Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik. Rein statistische Deskriptionen des sektoralen Strukturwandels mittels einer Reihe von Indikatoren reichen allerdings nicht aus, um eine rationale Strukturpolitik theoretisch fundieren zu können. Eine solche pragmatische Vorgehensweise in der Strukturfor-schung läßt sich in einer schrittweise vorgehenden Verknüpfung von Einzelhypothesen und deren empirischer Überprüfung vorstellen, um so zu einem Geflecht „gesicherter“

³²) *Engelmann, N.* u. Mitarbeiter, Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Zwecke der sektoralen Strukturberichterstattung, in: *Wirtschaft und Statistik*, Heft 10/1979.

³³) *Raabe, K.H.*, Befunde zur Analyse des Strukturwandels der Wirtschaft in der BRD, in: *Allgemeines Statistisches Archiv*, Heft 1/1977, S. 21.

³⁴) *Timmermann, V.*, Methoden und Instrumente der empirischen Struktur-analyse. Referat auf der Konferenz zur Strukturberichterstattung..., a.a.O., S. 14, 34.

³⁵) *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, Abschwächung der Wachstumsimpulse. Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Berlin 1980, S. 2, 18. — *Helmstädter, E.*, Voraussetzungen für Strukturwandel..., a.a.O., S. 12. — *Streissler, E.*, Theorie des Strukturwandels..., a.a.O., S. 3.

³⁶) *Tichy, G.*, Konjunkturschwankungen. Theorie, Messung, Prognose, Berlin, Heidelberg, New York 1976, S. 1.

Aussagen zu gelangen. Eine umfassende Theorie des sektoralen Strukturwandels dürfte allerdings nicht zu entwickeln sein. Denn es ist zu bedenken, daß es sich beim Strukturwandel anders als bei Konjunkturschwankungen überwiegend um einmalige, nicht wiederholbare Vorgänge handelt, die sich einer theoretischen Verallgemeinerung weitgehend entziehen. Die Institute haben in ihren Endberichten theoretische Überlegungen nur vereinzelt angeführt und sichtbar gemacht. Entsprechend stehen historische Beschreibungen („Geschichtsschreibung in Zahlen“³⁷⁾ gegenüber theoretischen Erklärungsversuchen eindeutig im Vordergrund. Aufgrund der unterschiedlichen Schwerpunktbildungen bietet sich auf diesem Gebiet eine engere Zusammenarbeit zwischen der mehr theoretisch orientierten Hochschulforschung und der mehr empirisch orientierten Institutsforschung an, die zu einer stärkeren Durchdringung und einer gegenseitigen Befruchtung von theoretischer und empirischer Forschung führen müßte. Der häufig (überspitzt) herausgestellte Gegensatz zwischen beiden Institutionen (hier: „theory without measurement“, dort „measurement without theory“) könnte dadurch schrittweise abzubauen versucht werden.

Der sektorale Strukturwandel vollzieht sich im Prozeß von Wirtschaftswachstum und Konjunkturschwankungen. Als besonderer Mangel der vorliegenden Strukturberichte wird die weitgehend fehlende theoretische und empirische Verknüpfung zwischen den einzelnen wirtschaftlichen Bewegungsformen gewertet. Mögliche Zusammenhänge werden in der Regel nicht analysiert, sie werden als unabhängig voneinander unterstellt. So sieht es auch die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zu den Zwischenberichten: „Die Ergebnisse zeigen, daß besonders der Zusammenhang zwischen sektoraler und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung noch systematischer erforscht werden muß“³⁸⁾. Eine Theorie zur gemeinsamen Erklärung der Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum und Strukturwandlungen liegt nicht vor³⁹⁾. Ihr steht auch die Trennung zwischen der mikroökonomischen und makroökonomischen Theorie entgegen. Die Trennung zwischen Wachstum, Konjunktur und Strukturwandel in der Wirtschaftstheorie führt zu einer vermeintlichen Unabhängigkeit dieser Bereiche voneinander auf wirtschaftspolitischer Ebene, die de facto nicht besteht. Vielmehr dürften z. B. globale Stabilisierungsmaßnahmen auch Nebenwirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Wirtschaftsstruktur haben. Andererseits tangieren gegebene Struktureigenschaften der Güter- und Absatzmärkte die Wirksamkeit der Stabilisierungspolitik. Die Erforschung der Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum, Konjunktur-entwicklung und Strukturwandlungen muß zu einer erst-rangigen Aufgabe der empirischen Wirtschaftsforschung werden.

Der Schwerpunkt der Strukturberichte liegt auftrags-gemäß auf der Analyse von Veränderungen der Nachfrage-, Produktions- und Beschäftigtenstruktur (Mengenstruktur). Die Institute sind teilweise darüber hinaus-gegangen, indem sie auch Aspekte der Lohn-, Preis- und Produktivitätsstruktur einbezogen haben. Vergleichswei-se ist dieser Bereich allerdings vernachlässigt worden, entsprechen auch die Interdependenz zwischen der Men-gen- und Preisseite des Strukturwandels (z. B. die Frage der Lenkungs-funktion der Löhne und Preise). Auf dieses Gebiet muß ein weiterer Schwerpunkt der Strukturfor-schung gelegt werden.

4.3 Konzeptionelle Probleme

Jede wirtschaftspolitische und damit auch strukturpo-litische Aktivität, die mit dem Anspruch auf Rationalität auftritt, muß sich bei ihrer Konzeption mehrerer analyti-scher Schritte bedienen. Dazu gehören neben der Lage-analyse auch die Aufstellung eines Zielprogrammes und die Entscheidung über den Mitteleinsatz. Die *Lageana-lyse* ist der Gegenstand der Strukturberichterstattung. Sie beinhaltet neben der Diagnose der gegenwärtigen Wirtschaftsstruktur auch die Prognose der zu erwarten-den zukünftigen sektoralen Strukturentwicklung. Nur so ist eine Abschätzung des Bedarfs an zukünftigen struk-turpolitischen Aktivitäten möglich. „Rationale Struktur-politik erfordert Kenntnisse über den Strukturwandel und Vorstellungen über die voraussichtliche künftige Entwicklung der volkswirtschaftlichen, sektoralen und regionalen Wirtschaftsstruktur, um eventuelle mit dem Strukturwandel einhergehende ökonomische und soziale Strukturprobleme möglichst frühzeitig zu erkennen und gegebenenfalls strukturelle Anpassungshemmnisse zu beseitigen sowie die Anpassungsfähigkeit der Wirt-schaftssubjekte zu stärken“⁴⁰⁾. Unter einer Prognose versteht man eine Voraussage unter spezifischen Vor-aussetzungen mit Hilfe einer Theorie. Sie ist damit keine einfache Trendextrapolation. Ihre logische Struktur ent-spricht der einer Erklärung, nur ist sie zum Unterschied von dieser in die Zukunft gerichtet. Eine Trennung in der Aufgabenstellung zwischen Diagnose und Prognose ist demnach künstlich und nicht zweckmäßig. Gerade auch die interessierte Öffentlichkeit erwartet von den Struk-turberichten im Rahmen ihrer Informationsfunktion An-haltspunkte z. B. über die Entwicklungsmöglichkeiten einzelner Industriebranchen, ohne daß damit bereits über deren Zukunftschancen im Sinne einer aufzustel-

³⁷⁾ Helmstädter, E., Voraussetzungen für Strukturwandel..., a.a.O., S. 12.

³⁸⁾ Jahreswirtschaftsbericht 1980, Z. 42.

³⁹⁾ Enke, H., Körber-Weik, M., Struktur, Konjunktur und Wirtschafts-wachstum, in: Wirtschaftsdienst, Heft V/1981, S. 253 ff.

⁴⁰⁾ Peters, H.-R., Strukturdiagnosen und -prognosen als wirtschaftspoli-tische Entscheidungshilfen, in: Wirtschaftsdienst, Heft I/1981, S. 38.

lenden „Positivliste“ oder „Negativliste“ des Strukturwandels entschieden wäre⁴¹⁾).

Auf der wirtschaftspolitischen Ebene setzt die sektorale Strukturpolitik eine *Zieldiskussion* für die sektorale Strukturpolitik voraus. Ihre Ausgestaltung im einzelnen, verbunden mit der Setzung von Schwerpunkten, muß sich aus dem Stellenwert und den Zielsetzungen der sektoralen Strukturpolitik in der Marktwirtschaft ergeben. Anhaltspunkte hierfür lassen sich durch Operationalisierung der strukturpolitischen Ziele: Erhaltung, Anpassung und Gestaltung der sektoralen Wirtschaftsstruktur oder aus der Forderung nach strukturpolitischer Unterstützung der globalen Stabilitätspolitik gewinnen. Im Unterschied zur Stabilitätspolitik liegt für die Strukturpolitik ein quantifizierbarer Zielkatalog nicht vor. Das erschwert die Beurteilung der Wirksamkeit strukturpolitischer Maßnahmen. Auch besteht keine Übereinstimmung darüber, welches Maß an Strukturwandel erwünscht ist. Empfehlenswert für die Zieldiskussion ist eine Neubearbeitung der „Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik“ und der Strukturberichte der Bundesregierung von 1969 und 1970 im Lichte der seither gemachten strukturpolitischen Erfahrungen, um Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik einander anzunähern⁴²⁾.

Auf der Ebene der strukturpolitischen *Instrumente* ist die Effizienz der Finanzhilfen, der Steuererleichterungen und der Handelsbeschränkungen bzw. -erleichterungen zu prüfen, daneben die der zu strukturpolitischen Zwecken eingesetzten Bereichspolitiken wie der Forschungs- und Technologiepolitik, der Bildungs- und Berufspolitik, der Arbeitsmarkt- und der Infrastrukturpolitik. Die von den Instituten bereits begonnenen Wirkungsanalysen strukturpolitischer Aktivitäten müssen im Rahmen der Kontrollfunktion der Strukturberichterstattung ausgebaut werden. Weiterhin muß für Lageanalyse und Mittelprogramm erörtert werden, in welchem methodischen

und inhaltlichen Zusammenhang bisher dominierende *makroökonomische* Strukturuntersuchungen auf der Ebene von Wirtschaftsbereichen und Industriebranchen mit konjunktur- und wachstumspolitischem Bezug und *mikroökonomische* Ansätze auf der Unternehmensebene⁴³⁾ zur Untersuchung der Bedeutung wettbewerbspolitischer Prozesse (wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen, Förderung von Neuerungsaktivitäten) für die sektorale Strukturanalyse stehen.

Zusammenfassend ist darauf hinzuweisen, daß die empirische Analyse der Wirtschaftsstruktur und des Strukturwandels lediglich *ein* (wenn auch zentraler) Baustein einer umfassenden Strukturberichterstattung darstellt. Daneben erfordert diese noch eine gründliche methodische und wirtschaftstheoretische Fundierung. Zugleich bedarf die wirtschaftspolitische Zielvorgabe für die Strukturanalyse einer erneuten Diskussion. Diese Interdependenzen zwischen Methode, Theorie und Empirie nicht genügend berücksichtigt und herausgestellt zu haben, wird als die zentrale Schwachstelle der vorliegenden Strukturberichte angesehen. Sie mag darin begründet sein, daß diese die Aufgabe der wirtschaftspolitischen Beratung stärker gewichtet haben als die der wissenschaftlichen Grundlagenforschung. Fortschritte der Strukturanalyse lassen sich nur dann erzielen, wenn der Ausbau der methodischen Grundlagen, die Ableitung eines strukturpolitischen Ziel- und Mittelkatalogs, die Verbreiterung der Datenbasis und die Entwicklung eines empirisch fundierten Hypothesengeflechts im erforderlichen Zusammenhang gesehen werden.

⁴¹⁾ Gahlen, B., Strukturpolitik und soziale Marktwirtschaft, in: Internationales Institut für Management und Verwaltung, Discussion papers, Nr. 80-44. Berlin 1980, S. 6 f.

⁴²⁾ Peters, H.-R., Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bombach, G., Gahlen, B., Ott, A.E. (Hrsg.), Probleme..., a.a.O., S. 151.

⁴³⁾ Eickhoff, N., Strukturkrisenbekämpfung durch Innovation und Kooperation, Münster 1979 (Mskr.).