

Berichte

Die Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute

Zur Konferenz des „Internationalen Instituts für Management und Verwaltung“, Wissenschaftszentrum Berlin

Von Bernhard Gahlen und Fritz Rahmeyer

Spätestens seit dem Wachstums- und Beschäftigungseinbruch Mitte der siebziger Jahre nehmen Probleme des sektoralen Strukturwandels und der sektoralen Strukturpolitik einen wichtigen Platz in der wissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskussion ein. Die Bundesregierung hat dazu mit dem Aufbau einer sektoralen Strukturberichterstattung der fünf großen Wirtschaftsforschungsinstitute begonnen. Diese haben im Frühjahr 1981 nach umfangreichen Vorarbeiten ihre Schlußberichte hierzu einschließlich Materialbänden vorgelegt. Das „Internationale Institut für Management und Verwaltung/Strukturpolitik“, Wissenschaftszentrum Berlin, hat auf einer Konferenz die Ergebnisse dieser Berichte analysieren und diskutieren lassen.

I. Vorbemerkungen

Die Analyse des sektoralen Strukturwandels und die Behandlung von Problemen der sektoralen Strukturpolitik haben eine lange Tradition in der jüngeren Geschichte der Volkswirtschaftslehre. Verwiesen sei auf die Arbeiten von Harms und Sombart aus der Vorkriegszeit, auf die Tagung des „Vereins für Socialpolitik“ in Luzern, auf Arbeiten des RKW, auf die Tagung des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars in Ottobern. Auch die Gremien der wirtschaftspolitischen Beratung, wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft, haben diese Themen behandelt. Besonders hat sich die „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“ mit der Wachstums- und Strukturpolitik befaßt und auf die Notwendigkeit des Ausbaus der theoretischen und empirischen Strukturpolitik hingewiesen. Der Wachstums- und Beschäftigungseinbruch von 1974/75, die daran anschließende Erfahrung der nur noch begrenzten Wirksamkeit einer globalen Nachfragesteuerung zur Wiedergewinnung und langfristigen Sicherung der Vollbeschäftigung und der erhöhte Anpassungsbedarf der Wirtschaft(sstruktur) an Veränderungen der binnen- und außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben Probleme des sektoralen

Strukturwandels und der sektoralen Strukturpolitik in den Vordergrund der wissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Analyse gerückt.

In der bisherigen Forschungspraxis stand die Aufdeckung von Grundmustern im sektoralen Strukturwandel einer wachsenden Wirtschaft in Form von *Partialanalysen* ausgesuchter Wirtschaftsbereiche und Industriebranchen im Vordergrund. Diese wurden zumeist isoliert von Gesamtwirtschaft und gesamtindustriellen Entwicklungen vorgenommen. Um im Unterschied zu dieser bisherigen Forschungspraxis eine *Gesamtchau* der gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Strukturwandlungsprozesse zu ermöglichen, hat die Bundesregierung den Aufbau einer sektoralen Strukturberichterstattung durch die fünf großen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute eingeleitet. Sie soll den sektoralen Strukturwandel als Ganzes, in seiner interdependenten Verknüpfung mit der Gesamtwirtschaft und innerhalb des produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors, zum Gegenstand der wissenschaftlichen Analyse machen. Mit ihr wird ein Ausbau der Grundlagenforschung auf dem Gebiet der sektoralen Wirtschaftsstruktur intendiert. Zugleich erwartet sie davon konkrete Hilfestellungen für die wirtschaftspolitische Praxis. Sie ist als Diagnose-, nicht als Prognoseinstrument gedacht. Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik soll sie ebenfalls nicht abgeben. Die Strukturanalyse hat im konsistenten Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und damit mittels einer einheitlichen Datenbasis zu erfolgen.

Der erste Schritt im Aufbau der Strukturberichterstattung bestand in der Erarbeitung von Vorstudien seitens der Forschungsinstitute, die eine Konzeption dieses neuartigen Analyseinstruments entwerfen sollten. Erste Forschungsergebnisse legten sie in der Form von Zwischenberichten Ende 1979 vor. Auf einer vom Bundesverband der Deutschen Industrie und vom Institut der Deutschen Wirtschaft durchgeführten Tagung im Dezember 1979 zogen Vertreter von Wissenschaft, Wirtschaft und Politik ein erstes vorläufiges Resümee der vorliegenden Ergebnisse. Seit Anfang 1981 liegen die Schlußberichte einschließlich umfangreicher Materialbände dazu vor.

Der Aufbau der Strukturberichterstattung und die Berichte der Forschungsinstitute haben der Analyse theoretischer und empirischer Fragestellungen zur sektoralen Wirtschaftsstruktur und deren Wandlungen neuen Auftrieb gegeben, ebenso der Diskussion um Stellenwert und Ausgestaltung der sektoralen Strukturpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Eine feste Gestalt für die Zukunft haben die Berichte noch nicht angenommen. Deshalb ist eine offene Diskussion eventuell bestehender Mängel und von Verbesserungsmöglichkeiten angebracht, ebenso eine Verbreitung und Auswertung der vorliegenden Forschungsergebnisse. Sie wird auch von den beteiligten Forschungsinstituten gefordert. Das „Internationale Institut für Management und Verwaltung“ des Wissenschaftszentrums Berlin hat zu diesem Zweck die Aufgabe

übernommen, auf einer Konferenz im Mai 1981 den organisatorischen Rahmen für eine Aussprache über die Thematik der Strukturberichterstattung bereitzustellen. Es wandte sich nicht ausschließlich an Vertreter der Wissenschaft aus Hochschulen und Forschungsinstituten, sondern wollte zugleich einen Beitrag zur Politikberatung erbringen. Ausgehend von dieser Konferenz will der vorliegende Bericht zunächst den gegenwärtigen Stand (II.) der Strukturberichterstattung beleuchten und im Anschluß daran theoretische Aspekte der Strukturanalyse (III.) behandeln. Die theoretischen Grundlagen der empirischen Strukturforchung und mögliche Ansatzpunkte zu ihrem Ausbau bildeten einen Schwerpunkt der Referate und Diskussionen.

II. Der Stand der Strukturberichterstattung

1. Der Inhalt des Auftrages der Bundesregierung an die Wirtschaftsforschungsinstitute zur Erstellung von Strukturberichten ergibt sich aus dem Stellenwert und der Zielsetzung der sektoralen Strukturpolitik in der Gesamtwirtschaftspolitik der Bundesrepublik. Danach ist die Bewältigung des Strukturwandels Aufgabe der Unternehmen. Das der Marktwirtschaft angemessene Instrument zur Koordinierung der privatwirtschaftlichen Aktivitäten und zur effizienten Allokation der Produktionsfaktoren ist der Wettbewerb. Erbringen die Kräfte des Marktes nicht die gewünschten 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 nachträglich zu beseitigen. Unerwünschte Marktergebnisse sind die Folge von Anpassungsverzögerungen an Datenänderungen, die sich durch Inflexibilitäten der Güter- und Faktorpreise und durch Immobilitäten der Produktionsfaktoren begründen. Der Strukturpolitik kommt neben der Globalsteuerung und der Wettbewerbspolitik eine subsidiäre Rolle zu. Sie soll sich vorwiegend auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen des Wirtschaftsprozesses beschränken (Politik des Datenkranzes¹), nicht jedoch die Richtung des Marktprozesses zu verändern suchen. Strukturpolitik ist Flexibilitätspolitik, sie stellt das Marktergebnis nicht in Frage. Ihre Ziele sind durch den Markt vorgegeben. Dauerinterventionen in das Marktgeschehen werden nur in begründeten Ausnahmefällen als zulässig angesehen. 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“².

Voraussetzung für strukturpolitische Aktivitäten staatlicher Instanzen ist eine Lageanalyse der sektoralen Wirtschaftsstruktur und deren

¹ Vgl. *Lamberts* (1973), 181 ff.

² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1976, Z. 314.

Wandlungen. Dazu sind der Strukturberichterstattung vom Auftraggeber die folgenden Aufgaben vorgegeben³:

- Ermittlung der Ursachen des Strukturwandels,
- Darstellung der Wechselbeziehungen zwischen strukturellen Veränderungen und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung,
- Herausarbeitung von Entwicklungslinien des Strukturwandels,
- Analyse der gesamtwirtschaftlichen und strukturellen Auswirkungen staatlicher Interventionen.

Die einzelnen Berichte sollen im Wettbewerb der Institute erstellt werden. Davon erwartet die Bundesregierung die Untersuchung einer größeren Vielfalt von Fragestellungen und die Verhinderung einer vorschnellen Verwerfung möglicher Erklärungsansätze. Eine Gemeinschaftsdiagnose wie in der Konjunkturberichterstattung ist nicht vorgesehen.

Die Fortsetzung der Strukturberichterstattung ist in Form einer Kernberichterstattung und einzelner Schwerpunktthemen geplant. Erstere soll die vorliegenden Berichte fortschreiben und neue oder grundsätzlich veränderte strukturelle Entwicklungslinien berücksichtigen. Weiterhin soll sie prüfen, welche Indikatoren und theoretischen Ansätze zur Erfassung und Erklärung des Strukturwandels besonders geeignet sind und welche Hemmnisse der Strukturanpassung entgegenstehen. Die Schwerpunktthemen umfassen die folgenden Untersuchungsbereiche:

- Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt, Anforderungen des Strukturwandels an das Beschäftigungssystem,
- Wechselwirkungen von Geldpolitik, Inflation und Strukturwandel,
- Internationale Wettbewerbsfähigkeit und strukturelle Anpassungserfordernisse,
- Gesamtwirtschaftliche und strukturelle Auswirkungen der Energiepreisverteuerung und internationaler Energiepreisdifferenzen.

Unabhängig von diesen Themen haben alle fünf Institute die Auswirkungen staatlicher Interventionen, insbesondere von Subventionen, auf die Gesamtwirtschaft und die Wirtschaftsstruktur zu analysieren.

2. Aus dem vorliegenden Auftrag lassen sich drei Funktionen der Strukturberichterstattung herauslesen⁴. Sie soll insbesondere alle am Wirtschaftsprozess Beteiligten über den eingetretenen Strukturwandel informieren und dadurch die Transparenz des Wirtschaftsgeschehens erhöhen, daneben die strukturpolitischen Aktivitäten des Staates kontrollieren und einer Erfolgskontrolle unterziehen (z. B. bei der Subventionsvergabe und der Beurteilung der gesetzten Rahmenbedingungen

³ Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1978, Z. 38; Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 59/1981, 8.

⁴ *Oppenländer* (1981), 1 ff.

für den Strukturwandel) und Anregungen für den Ausbau der sektoralen Strukturanalyse geben (z. B. Anregungen zur Verbesserung der Datenbasis und zur Methoden- und Theoriefindung bzw. zum Theorietest) (methodische Funktion). „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 erhöhen soll. Die Strukturberichterstattung soll damit in erster Linie einen Beitrag zu einer besseren Erfolgskontrolle der Wirtschaftspolitik leisten“⁵. Sie ist gleichermaßen ein Instrument der wirtschaftspolitischen Beratung und wissenschaftlichen Analyse, die Hilfestellung für Politik und Wissenschaft bieten soll. 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“⁶.

Aus der Formulierung des Auftrags zur Strukturberichterstattung und den Aufgaben, die sie für die Strukturpolitik und die Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Strukturanalyse übernehmen soll, ist ein hoher Anspruch der Bundesregierung an die Wirtschaftsforschungsinstitute herauszulesen. Bei einer periodisch erfolgenden Fortsetzung soll sie für den Bereich der Strukturentwicklung eine Rolle übernehmen, wie sie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für Beobachtung und Beurteilung der Konjunkturentwicklung inne hat. Die Auftraggeber vertrauen bei ihrer Vergabepaxis auf den Wissenschaftspluralismus und akzeptieren die jeweilige Linie der Institute zur Strukturanalyse und zur Strukturpolitik. Ein konsistentes Gesamtbild des Strukturwandels ist dabei nicht zwangsläufig zu erwarten, auch bleibt die Konkurrenz strukturpolitischer Grundauffassungen unverändert bestehen.

3. Dem Auftrag entsprechend liegt der Schwerpunkt der Berichtstätigkeit der Institute auf der detaillierten Analyse des Strukturwandels der Güternachfrage, der Produktion und der Beschäftigung⁷. Wandlungen der Nachfragestruktur als einer 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 Pro-

⁵ Tietmeyer (1980), 203.

⁶ Tietmeyer (1980), 222.

⁷ Zu den Ergebnissen im einzelnen vgl. Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 59/1981, 9 ff.; Welsch (1981), 471 ff.

duktion. Daneben werden der Strukturwandel in den Ausgabenarten der privaten und den Aufgabebereichen der staatlichen Nachfrage und in der Lieferstruktur der Nachfrage analysiert. Die Lieferstruktur soll die Verbindung zwischen Güternachfrage- und der sektoralen Produktionsstruktur aufzeigen. Im Vordergrund stehen die Folgen des Produktionsstrukturwandels für Niveau und Struktur der Beschäftigung, insbesondere die Verschiebung der Produktions- und Beschäftigtenstruktur zugunsten des Dienstleistungsbereichs.

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.

Der Auftrag zur Strukturberichterstattung und seine Durchführung durch die Forschungsinstitute können als „prozeßorientiert“⁸ charakterisiert werden. Sie stellen die Erfassung der Strukturwandlungsprozesse und deren Ursachen in den Mittelpunkt. 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“⁹.

4. 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 können erst ein vorläufiges Bild ihrer möglichen Leistungsfähigkeit erbringen, da sich die Institute mit

⁸ Helmstädter (1981), 2.

⁹ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (1980), 5.

der Aufgabe der Totalanalyse des gesamtwirtschaftlichen Strukturwandels auf wissenschaftlichem und konzeptionellem Neuland bewegen. Die Forschungsinstitute sehen in der vorhandenen Datenbasis das wichtigste Hemmnis für eine vertiefte sektorale Strukturanalyse. Daneben bestehen allerdings weitere Lücken, die vor allem im methodischen, konzeptionellen und theoretischen Bereich liegen¹⁰. Auf der methodischen Ebene sind u. a. das Problem der Unterscheidung zwischen konjunkturellen und strukturellen Veränderungen bei Produktion und Beschäftigung und des Disaggregationsgrades der Strukturanalyse zu nennen. Für die Konzeption einer rationalen Strukturpolitik ist zu beachten, daß die Lageanalyse als Gegenstand der Strukturberichterstattung hierfür nur einen Teilbereich bildet. Sie muß um die Diskussion ihrer Ziele und um die Wirkungsanalyse ihrer Mittel erweitert werden. Der notwendige Zusammenhang zwischen der methodischen und theoretischen Fundierung und der empirischen Analyse ist von den Instituten nicht immer genügend berücksichtigt und herausgestellt worden.

5. Auf der Konferenz des „Internationalen Instituts für Management und Verwaltung“ im Wissenschaftszentrum in Bonn nahmen am ersten Tag fünf Wissenschaftler aus dem Hochschulbereich zu verschiedenen Themen der vorliegenden Strukturberichte Stellung. Am zweiten Tag hatten die Vertreter der fünf Wirtschaftsforschungsinstitute die Gelegenheit, ihren eigenen Standpunkt im Lichte der Darlegungen der Hauptberichtersteller noch einmal zu verdeutlichen. Den Abschluß bildete eine Stellungnahme der Hochschullehrer zur Zukunft der Strukturberichterstattung.

Die Konferenz wurde mit einem Referat von *Streißler*¹¹ über die Theorie der Wirtschaftsstruktur eingeleitet. Zunächst behandelte er die Frage des Gegenstandes der Strukturberichterstattung. In den Mittelpunkt stellte er einen Begriff von Struktur, der diese als die Zusammensetzung ökonomischer Aggregate interpretiert. Wirtschaftlicher Strukturwandel bedeutet dann langfristige Veränderungen in der Zusammensetzung von ökonomischen Aggregaten. Die Aufgabe der Strukturtheorie ist die Erklärung dieser Veränderungen. Eine allgemeine Theorie liegt in der ökonomischen Literatur hierzu nicht vor, nur einzelne Theoreme wie die Drei-Sektoren-Hypothese und die Produktzyklus-Hypothese behandeln Ursache und Richtung des Strukturwandels. Nun läßt sich aus der Theorie des wirtschaftlichen Wachstums eine Systematik von Faktoren ableiten, die Wandlungen der Wirtschaftsstruktur verursachen können. Hierzu gehören Änderungen einmal des institutionellen Rahmens und zum anderen der Marktverhältnisse wie die Nachfrage nach und das Angebot an Gütern und Produktionsfaktoren. Solche Änderungen können einkommens-, preis- und präferenzbedingt sein oder sich vom technischen Fortschritt und Variationen des Monopolgrades herleiten lassen.

¹⁰ Vgl. *Rahmeyer* (1981), 466 ff.

¹¹ Vgl. *Streißler* (1981).

Untersucht man die Strukturberichte daraufhin, inwieweit sie diese potentiellen Faktoren bei der Analyse des strukturellen Wandels berücksichtigen, so ist festzustellen, daß die Analyse vorwiegend nachfrageorientiert ist. Dies gilt sowohl für den Güter- als auch für den Faktormarkt. Wichtige Faktoren des Strukturwandels, die auf der Angebotsseite liegen, werden vernachlässigt. Als Fazit ergibt sich, daß der Rolle der relativen Preise, den Wandlungen der Präferenzen und vor allem der Bedeutung institutioneller Rahmenbedingungen bisher in der Strukturberichterstattung zu wenig Beachtung geschenkt worden ist.

Das Referat von *Timmermann*^{11a} beschäftigte sich mit empirisch-ökonomischen Fragen der Strukturanalyse und evaluierte dazu Methoden und Instrumente der empirischen Wirtschaftsforschung im Hinblick auf ihre Tauglichkeit. Die Übersicht über die Analysemethoden, die bei der Strukturberichterstattung angewendet wurden, umfaßte die Constant-market-share-Analyse, Input-Output-Analyse (Mengenmodell), Regressionsanalyse, Revealed comparative advantage-Analyse, Rangkorrelationsanalyse, die Strukturkennziffernanalyse. Der Input-Output-Analyse wurde dabei von den Forschungsinstituten ein besonders großer Stellenwert eingeräumt. Dies läßt sich aus der vom Auftraggeber geforderten Einbindung der Strukturberichterstattung in den Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erklären.

In diesem Zusammenhang ist die Beziehung zwischen sektoraler Disaggregation und der Aussagefähigkeit sektorspezifischer Analysen wichtig. Bei der Strukturberichterstattung wird die unzureichende Verfügbarkeit spezifischer Daten beklagt. Die Aufbereitung, Verarbeitung und Interpretation der mit ihr verbundenen Datenfülle stellt aber auch ein methodisches Problem dar. Hierbei wird oft übersehen, daß sich ihr Informationswert nicht in der Erstellung zahlreicher Einzelstudien erschöpfen kann. Das Hauptanliegen zukünftiger Strukturberichterstattung muß die Integration von Einzelergebnissen im Rahmen einer Gesamtanalyse sein. Ein methodisches Hauptproblem stellt also nicht die Erweiterung der Datenbasis an sich dar, sondern die erforderliche Verdichtung der verarbeiteten Informationen. Dazu erscheinen vor allem drei Analyseverfahren geeignet:

Eine Möglichkeit stellt die Koppelung der Input-Output-Analyse mit einem gesamtwirtschaftlichen ökonomischen Modell dar. Geeignet erscheint auch die Konstruktion sogenannter „weicher“ Modelle auf der Basis nicht direkt beobachteter Variablen. Als dritte Möglichkeit besteht die qualitative Input-Output-Analyse. Diese Variante hebt die quantitativ wichtigen sektoralen Verflechtungen hervor, quantitativ unbedeutende Inputbeziehungen werden vernachlässigt. Dadurch wird die Analyse im Ergebnis überschaubarer.

Im Mittelpunkt des anschließenden Referates von *Helmstädter* standen Überlegungen zu einer Grundkonzeption der Strukturberichterstat-

^{11a} Vgl. *Timmermann* (1981).

tung¹². Den Ausgangspunkt bildete die Frage nach den Voraussetzungen, unter denen sich Strukturwandel vollzieht. Dazu wurden zwei Erscheinungsformen unterschieden: Strukturwandel tritt auf entweder in der Form stetiger Trendentwicklungen oder abrupter Änderungen. Analog lassen sich auch zwei Arten von Strukturberichterstattung definieren: Zum einen kann versucht werden, den Strukturwandlungsprozeß selbst zu erfassen. Dieser Ansatz wird als prozeßorientiert bezeichnet. Die verfügbare theoretische Basis ist in der mikroökonomischen Preis- und Allokationstheorie zu sehen. Jedoch lassen sich darauf aufbauend nur schwer empirische Aussagen über den Strukturwandel gewinnen. Ein anderer Ansatz besteht darin, die Strukturberichterstattung darauf zu beschränken, die Bedeutung des institutionellen Rahmens und dessen Veränderungen für den wirtschaftlichen Strukturwandel im Wege marktwirtschaftlicher Prozesse zu analysieren. Entsprechend heißt dieser Ansatz rahmenorientiert.

Beide Ansätze bedeuten für die Erklärung von Strukturwandlungsphänomenen verschiedenes. Der prozeßorientierte Ansatz zielt in erster Linie auf die Nachzeichnung stetiger Trendentwicklungen und deren Ursachen ab. Geht man aber davon aus, daß in einer Marktwirtschaft Strukturwandel durch Angebot und Nachfrage determiniert wird, müssen für die Strukturberichterstattung die Rahmenbedingungen, denen Angebot und Nachfrage unterworfen sind, im Mittelpunkt des Interesses stehen. Informationen über institutionelle Hemmnisse und externe Schocks sind dann für die praktische Wirtschaftspolitik wichtig. Solche Informationen können aber bereits durch eine problemorientierte Schwachstellenanalyse gewonnen werden; einer periodischen Strukturberichterstattung bedarf es dazu nicht.

Die „kritische Befragung“ der Strukturberichte wurde abgeschlossen durch Beiträge von Hesse^{12a} und H. K. Schneider^{12b}, die zwei besonders wichtige Ursachenkomplexe für den Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland herausstellten. Hierbei handelt es sich um Auswirkungen der weltwirtschaftlichen (Hesse) sowie der energiewirtschaftlichen Entwicklungen (H. K. Schneider). Die Wirtschaftsforschungsinstitute stimmen darin überein, daß der Strukturwandlungsprozeß in der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen zwei Jahrzehnten zu einem sehr großen Teil von weltwirtschaftlichen Entwicklungen ausgelöst und geprägt worden ist. Diese Diagnose bezieht sich auf die Richtung, in die sich die Wirtschaftsstruktur verändert hat, die Anpassungszwänge, denen die einzelnen Bereiche der Volkswirtschaft im Zuge dieses Strukturwandlungsprozesses ausgesetzt waren, und die Bedeutung, die dem Wechsel vom Festkurssystem der Währung zu einem System weitgehend flexibler Wechselkurse zukommt.

¹² Vgl. Helmstädter (1981).

^{12a} Vgl. Hesse (1981).

^{12b} Vgl. Schneider (1981).

Die Strukturberichterstattung liefert eine Reihe gewichtiger Erkenntnisse dafür, daß in den letzten beiden Jahrzehnten die Weltwirtschaft eine zunehmende Eigendynamik gewonnen hat, und es damit der Bundesrepublik immer schwerer wurde, einen eigenständigen Entwicklungspfad zu beschreiten. Ein beachtlicher Anstieg der Export- und Importquote sowie die Internationalisierung der Industrie belegen dies. Die vergleichsweise starke Auslandsnachfrage hat das Wachstum gefördert. Ferner begünstigen die Skalenvorteile die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie. Standortvorteile ergaben sich für die deutsche Wirtschaft bei humankapital- und forschungsintensiven Produkten. Diese wurden durch hohe F & E-Ausgaben gefestigt.

Auch der Strukturwandel, der von der Entwicklung auf den Energiemärkten herrührt, fand seinen Anfang auf den Weltmärkten. Vor allem die Preiserhöhungen beim Mineralöl haben seit 1979 erhebliche strukturelle Einbrüche hervorgerufen. Unterschiedliche Konkurrenzbedingungen auf den Märkten, Kosten- und Skaleneffekte, Politikinterventionen und technologische Entwicklungen führten zu erheblichen Divergenzen der Preise. Hierbei ist die Analyse der Institute im Ergebnis nicht einheitlich. Dabei ist zu bedenken, daß eine Vielzahl von Effekten sich aufgrund des Zeitbedarfs der Substitutionsprozesse bisher in der Statistik nicht niederschlagen konnte.

Nach den Beiträgen der Hauptberichterstatter antworteten die Sprecher der fünf Wirtschaftsforschungsinstitute: *Krupp* (DIW), *Gutowski* (HWWA), *Oppenländer* (Ifo), *Fels*, *Schmidt* (IfW), *Lamberts* (RWI). Von allen Sprechern wurde die Auffassung vertreten, daß sich Konsens darüber feststellen läßt, daß Strukturwandel als Problem existiert. Umstritten ist jedoch die Art und Weise der Strukturberichterstattung. Dabei wurden sowohl methodische Einwände als auch ordnungspolitische Befürchtungen geäußert. In diesem Spannungsfeld muß die Strukturberichterstattung auf drei verschiedene Aufgaben eingehen. *Zum einen* hat sie die Pflicht, die Öffentlichkeit über den sich vollziehenden Strukturwandel zu informieren. Dabei sind die Ursachen des Strukturwandels offenzulegen und ist auf Anpassungszwänge hinzuweisen. *Zum anderen* beschäftigt sie sich damit, zu überprüfen, welche Auswirkungen staatliche Rahmensetzungen auf die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur haben. Hier hat die mehrfach geforderte Analyse der Institutionen ihren Platz. Mit der Evaluierung der Subventionen und der Analyse der Änderungen im Währungssystem wurden in den vorliegenden Berichten erste Schritte in dieser Richtung unternommen.

Schließlich ist als dritte Aufgabe die Verbesserung der Methoden der empirischen Strukturforschung zu nennen. In diesem Zusammenhang ist auch die Arbeitsteilung zwischen Strukturforschung an den Wirtschaftsforschungsinstituten und an Universitäten zu sehen. Die naheliegende Trennung von theoretischer Grundlagenforschung in den Universitäten und empirischer Überprüfung der Hypothesen durch die Wirtschaftsforschungsinstitute erweist sich als unzweckmäßig. Empi-

risch gehaltvolle Aussagen und ökonometrische Tests sind oft erst nach Weiterentwicklung vorhandener Theorien möglich.

Wichtig ist auch die Frage nach dem Umfang der Strukturberichterstattung. Die vorliegenden Strukturberichte beziehen sich auf den Zeitraum bis 1979. Vielfältige Strukturwandlungen, die durch die Verteuerung des Erdöls ausgelöst wurden, beginnen sich erst jetzt in den Statistiken niederzuschlagen. Deshalb ist es empfehlenswert, in drei Jahren die nächsten Strukturberichte zu erstellen. Auch diese werden wieder den Versuch einer Gesamtanalyse unternehmen müssen. Die Beschränkung auf eine Schwachstellenanalyse ist nicht ratsam, da sich Schwachstellen nicht a priori definieren lassen und erst aus der Gesamtanalyse ergeben.

Die von *von Weizsäcker* durch ein zusammenfassendes Referat eingeleitete Generaldiskussion verdeutlichte verbleibende Meinungsverschiedenheiten bezüglich wichtiger Aspekte der Strukturberichterstattung. Sie erbrachte aber auch Übereinstimmung über die grundsätzliche Notwendigkeit, die Strukturberichterstattung als Strukturfor-

schung und Politikberatung fortzusetzen¹³.

III. Theoretische und konzeptionelle Grundlagen

1. Die vorliegenden Strukturberichte und die Konferenz des „IIMV“ haben deutlich gemacht, daß es neben vielfältigen Meinungsverschiedenheiten über die Notwendigkeit und die inhaltliche Ausgestaltung der Strukturberichterstattung auch einen breiten Konsens über Grundfragen der empirischen Strukturfor-

schung gibt. Zugleich ist festzustellen, daß die Diskussion von Sachfragen zur Strukturanalyse und zur Strukturpolitik gegenüber der lange Zeit vorherrschenden ordnungspolitischen Debatte um deren Berechtigung innerhalb der marktwirtschaftlichen Ordnung eindeutig in den Vordergrund gerückt ist. Der Konsens erstreckt sich einmal auf die Definition des Begriffs der Wirtschaftsstruktur und des Strukturwandels. Unter Wirtschaftsstruktur versteht man das Verhältnis der Teile einer Volkswirtschaft zueinander und zur Gesamtwirtschaft, deren inneren Aufbau (Strukturbegriff des Statistikers¹⁴). Die Aufgliederung kann nach den verschiedensten Merkmalen erfolgen, deren Auswahl nach Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit und nach dem jeweiligen Untersuchungsziel vorgenommen werden muß. Der Grad der Disaggregation (z. B. Zahl der Sektoren) determiniert das Ausmaß des erfaßten Strukturwandels. Er kann also immer nur ausschnittsweise ermittelt werden. Wirtschaftliche Strukturwandlungen sind dauerhafte Verschiebungen im Verhältnis der Teile der Volkswirtschaft zueinander, sie sind eine Folge von Veränderungen eines oder mehrerer Bestimmungsfaktoren der Wirtschafts-

¹³ Referate und Diskussionsbeiträge werden im Frühjahr 1982 im Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen in Buchform erscheinen.

¹⁴ Vgl. *Bombach* (1964), 11.

struktur. Zum anderen besteht auch weitgehende Einigkeit über die Determinanten der Wandlungen der Wirtschaftsstruktur. Sie sind das Resultat von exogenen Anstößen und endogenen Anpassungen. Im einzelnen werden dazu Veränderungen des rechtlich-institutionellen Rahmens des Wirtschaftsprozesses, marktbedingte Veränderungen der Nachfrage- und Angebotsstruktur und marktbedingte Veränderungen auf den Faktormärkten genannt¹⁵.

Übereinstimmung besteht auch darüber, daß eine geschlossene Theorie des sektoralen Strukturwandels, die die relative Bedeutung der einzelnen Struktur determinanten und die Interdependenzen zwischen ihnen erklärt, ebenso wie die endogenen Anpassungsreaktionen von Produktion, Beschäftigung, Preisen und Löhnen, nicht vorliegt, ebenso wenig wie spezielle Strukturtheorien als Alternative zu den gesamtwirtschaftlichen Theorien. Dennoch steht außer Zweifel, daß die Analyse der Ursachen und der Richtung des Strukturwandels auf einer theoretischen Grundlage erfolgen muß, die explizit zu machen und deutlich herauszustellen ist. Von der Erarbeitung dieser Grundlage, die auch als Raster der Strukturanalyse dienen kann, hängt der langfristige Erfolg der Strukturberichterstattung maßgeblich ab. Strukturpolitische Empfehlungen ohne analytische Untermauerung sind von zweifelhaftem Wert, da sie nicht nachvollziehbar sind¹⁶. Der Aufbau einer theoretischen und konzeptionellen Grundlage für die Analyse der Wirtschaftsstruktur und deren Veränderungen und damit für die Strukturberichterstattung stellt sich als vordringliche Aufgabe für die zukünftige Strukturforschung. Da sich die Referate von *Streißler* und *Helmstädter* mit dieser Aufgabe näher befassen, soll ihre Position zu den Möglichkeiten und Grenzen der sektoralen Strukturanalyse und zu deren theoretischer Fundierung eingehender dargestellt und kritisch analysiert werden.

2. Bei der Analyse der Ursachen und der Richtung des sektoralen Strukturwandels unterscheidet *Helmstädter* zwischen einer prozeßorientierten und einer rahmenorientierten Strukturanalyse. Aufgabe der prozeßorientierten Analyse sind die Beschreibung und Erklärung des tatsächlichen Strukturwandels. Voraussetzung für die Erklärung ist eine Theorie des sektoralen Strukturwandels. Sie muß auch wirtschaftlichen Empfehlungen zugrundeliegen. Den vom Bundeswirtschaftsministerium gestellten Auftrag an die Institute interpretiert er als prozeßorientiert. Die rahmenorientierte Strukturanalyse geht von der grundlegenden Annahme aus, daß der marktwirtschaftliche Prozeß den Strukturwandel problemlos bewältigen könne, wenn die Rahmenbedingungen diesem Wandel keine Hemmnisse entgegensetzen. Die Hauptaufgabe der Wirtschafts- und Strukturpolitik besteht dann in der Sicherung der Funktionsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung (Politik des Datenkranzes). Die Strukturberichterstattung soll die

¹⁵ Vgl. zuletzt *Streißler* (1981), 5 f.

¹⁶ Vgl. v. *Weizsäcker* (1981), 4.

Implikationen der verschiedenen Rahmensetzungen für die gesamtwirtschaftliche und die strukturelle Entwicklung diagnostizieren. Das Konzept läuft auf eine sog. Schwachstellenanalyse hinaus, die aufzeigen soll, welche wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen im Einzelfall für mögliche Strukturprobleme verantwortlich sind und wie diese beseitigt werden können.

Der Grund für diese Beschränkung in der Analyse des Strukturwandels liegt nach *Helmstädter* darin, daß eine positive Erklärung hierfür nicht möglich ist, daß es eine Theorie des Strukturwandels nicht gibt und auch nicht geben kann. „Strukturtheorien der wirtschaftlichen Entwicklung sind ausgesprochene Mangelware“¹⁷. — „... (S)trukturtheroretische Totalmodelle gibt es nicht“¹⁸. Der Strukturwandel als evolutionärer Prozeß stößt immer wieder in Neuland vor und ist einer theoretischen Erklärung und damit einer Generalisierung nicht zugänglich, Strukturwandlungsprozesse sind einmaliger Art und kehren in gleicher Form nicht wieder. Erfahrungen mit der Behandlung von Strukturproblemen kann der Analytiker daher nicht sammeln. Die prozeßorientierte Strukturanalyse kann ohne eine theoretische Fundierung lediglich eine „Geschichtsschreibung mit Zahlen“ leisten, ihre Ergebnisse müssen unbestimmt bleiben.

Der prinzipiell einmalige Charakter der Strukturwandlungen stellt die Strukturforschung vor größere Erkenntnisprobleme als die Konjunkturforschung. Konjunkturphänomene sind wiederkehrender Art, Fehleinschätzungen kann der Analytiker eher korrigieren. „Strukturwandlungen sind einmalig, Konjunkturschwankungen wiederholen sich“¹⁹. Eine Parallelbehandlung beider Erscheinungsformen der wirtschaftlichen Entwicklung ist damit nicht angebracht. Eine theoretische Analyse des Strukturwandels ist nicht möglich, eine regelmäßige Berichterstattung über kontinuierlich verlaufende Strukturwandlungen ist nicht nötig. Hierfür besteht weder ein Informations- noch ein Handlungsbedarf. Die Aufgabe der Wirtschaftspolitik beschränkt sich im Regelfall auf die Sicherung der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Mobilität und Flexibilität der Produktionsfaktoren.

3. Sieht man die Idee und den Aufbau der Strukturberichterstattung nicht wie *Helmstädter* als das letzte Glied in der „... ideologisch aufgeladene(n) gesellschaftspolitische(n) Diskussion der frühen siebziger Jahre ...“²⁰, sondern als das Ergebnis der Erkenntnis, „... daß die Globalsteuerung nach keynesianischem Muster nicht in der Lage sein würde, die anstehenden Probleme, die in ihrem Kern mehr struktureller denn konjunktureller Art sind, zu lösen“²¹, dann gilt trotz der erhobenen prinzipiellen Einwände die Suche nach theoretischen Ansatz-

¹⁷ *Helmstädter* (1981), 3.

¹⁸ Ebd., 9.

¹⁹ *Helmstädter* (1979), 8.

²⁰ *Helmstädter* (1981), 4.

²¹ *Fels/Schmidt* (1981), 2; in diesem Sinne auch *Krupp* (1981), 3.

punkten zur Erklärung des strukturellen Wandels und damit verbunden nach Empfehlungen für strukturpolitische Aktivitäten des Staates. „Zu denken ist doch daran, daß der Bedarf in Wirtschaftspraxis und Wirtschaftspolitik vorhanden ist, mittel- und langfristige Prozesse zu erkennen, daß andererseits daraufhin versucht werden muß, die Theoriearmut zu überwinden“²². In Erwiderung auf *Helmstädter* wurde in der anschließenden Diskussion nahezu übereinstimmend darauf hingewiesen, daß auch das Erkennen von Schwachstellen und die Analyse von Einzelbereichen die Erforschung des Strukturwandels als Ganzem voraussetze. Die Gesamtanalyse dürfe nicht hinter einer Vielzahl von Einzelanalysen verschwinden. Gerade das sei die Hauptaufgabe der Strukturberichterstattung. Ausgangspunkt für Überlegungen zu einer theoretischen und konzeptionellen Fundierung der sektoralen Strukturforschung ist der Tatbestand, daß es sich beim Strukturwandel um ein gesamtwirtschaftlich relevantes Phänomen, nicht um ein Teilphänomen handelt. Er muß daher in Form einer Gesamtanalyse, nicht einer Teilanalyse behandelt werden.

Zur möglichen Analyse des Strukturwandels mittels einer gesamtwirtschaftlichen Totalanalyse stehen zunächst das allgemeine Gleichgewichtsmodell von Walras (statisches Modell) und das Modell des gleichgewichtigen Wachstums (dynamisches Modell) zur Verfügung. Das Gleichgewichtsmodell von Walras geht von den Annahmen der vollkommenen Information der Marktteilnehmer über gegenwärtige und zukünftige Preise/Preisrelationen und einer unendlich raschen und kostenlosen Anpassung an Datenänderungen aus. Letztere setzt die Existenz symmetrisch flexibler Löhne und Preise voraus, so daß diese ihre Allokationsfunktion voll erfüllen können. Eine Differenzierung der Güter in abgrenzbare Strukturelemente, z. B. Sektoren und Branchen, erfolgt nicht. Ein (wie auch immer ausgelöster) Wandel in der Struktur der Güterproduktion ist kein Problem. Dieses Modell hat aufgrund seiner restriktiven Annahmen und seines statischen Charakters keine Bedeutung für eine Produktionswirtschaft. Zur Erklärung beobachtbarer Tatbestände, die bis dahin der keynesianischen Theorie vorbehalten war (Gleichgewicht bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, positiver Zusammenhang zwischen Nachfrage-, Produktions- und Preisänderungen), hat sich die walrasianische Gleichgewichtstheorie von ihren restriktiven Annahmen gelöst. Sie zieht den Tausch- und Preisbildungsprozeß in die Analyse ein und berücksichtigt Aspekte wie unvollkommene Information insbesondere über Zukunftsmärkte, Erwartungen über die Lohn- und Preisentwicklung, die Existenz von Informations- und Transaktionskosten, die Gegenstand der neueren mikroökonomischen Theorie sind²³. Entsprechend steht auf der mikroökonomischen Ebene die Analyse des Lohn- und Preisbildungsprozesses und damit verbunden die des Such- und Anpassungsverhaltens der Marktteilnehmer im Vordergrund. Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene wird

²² *Oppenländer* (1981), 8.

²³ Vgl. *Weintraub* (1977), 19.

das Zusammenspiel von Güter- und Arbeitsmarkt in systematischer Weise analysiert (Totalmodell). Diese Modelle gehen von der Annahme der Erweiterungsfähigkeit der walrasianischen Gleichgewichtstheorie an die Erfordernisse der realen Welt aus. Die mikroökonomische Theorie ist in bezug auf die Berücksichtigung beobachtbaren Verhaltens der Mikroeinheiten realitätsnäher geworden. Diese Entwicklung gibt Anlaß zu der Vermutung, daß sich aus ihr auch Argumente für die Struktur-forschung ableiten lassen.

Das Modell des gleichgewichtigen Wirtschaftswachstums (steady state growth) beschreibt wirtschaftliche Entwicklung bei Strukturkonstanz. Strukturwandlungen sind dann Abweichungen vom gleichgewichtigen Wachstum, quantifizierbar z. B. als Streuung um den Durchschnitt (Streuung von Mengen- und Preiswachstumsraten)²⁴. „Es kann ... ein Phänomen gegliedert untersucht werden nach Typen von Abweichungen von einem als Bezugsgröße verwendeten Standardmodell, in dem das zu beschreibende Phänomen nicht auftauchen kann“²⁵. Strukturveränderungen können nach diesem Modell durch Veränderungen des institutionellen Rahmens oder durch marktbedingte Veränderungen ausgelöst werden (Güternachfrage- und -angebotsverschiebungen, Veränderungen auf den Faktormärkten). Als Faktoren, die zu einer Abweichung vom gleichgewichtigen Wachstumspfad und damit zu Strukturwandlungen führen, nennt *Streibler* auf der institutionellen Ebene Änderungen des Wechselkursgefüges und auf der Marktebene Einkommenselastizitäten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageaggregate und der Industriebranchen von ungleich Eins (Nachfrageseite), Nicht-Neutralität des technischen Fortschritts, eine Skalanelastizität von ungleich Eins, unterschiedliche Wettbewerbsintensität auf den Gütermärkten (Angebotsseite), Änderungen der Struktur der Arbeitsmärkte.

Die Diskussion im Anschluß an das Referat von *Streibler* richtete sich vor allem auf die Frage, ob die Strukturberichterstattung eines theoretischen Referenzmodells bedürfe oder ob sie nicht ad hoc — je nach politischer Problemlage — bestimmte Schwerpunktthemen in den Mittelpunkt rücken solle, z. B. den Zusammenhang zwischen Strukturwandel und Arbeitsmarkt²⁶. Es wurde darauf hingewiesen, daß das Modell des „steady state growth“ lediglich ein gedankliches Konstrukt sei (ähnlich z. B. der „natürlichen“ Arbeitslosenquote), das die Möglichkeit eines gleichgewichtigen Wirtschaftswachstums aufzeigen wolle. Probleme des sektoralen Strukturwandels hätten nicht zu seiner Entwicklung geführt, vielmehr gehe es gerade von einer Konstanz der Wirtschaftsstruktur aus. Auch enthalte es von der Vielzahl der im Zusammenhang mit dem Strukturwandel interessierenden Strukturen nur einige wenige. Zur Analyse realwirtschaftlicher Phänomene sei es deshalb nicht geeignet. Hierzu ist einmal zu sagen, daß der wirtschaftliche

²⁴ Vgl. *Streibler* (1981), 4.

²⁵ Ebd.

²⁶ So fordert es der Deutsche Gewerkschaftsbund (1980), 4. Vgl. auch *Krupp* (1981), 4.

Strukturwandel das Kennzeichen einer wachsenden Wirtschaft ist und (anders als Konjunkturschwankungen) als solcher noch keinen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf signalisiert. Zum anderen ist aber die theoretische und empirische Analyse des Strukturwandels ein legitimes wissenschaftliches Interesse, unabhängig von bestehenden Anpassungsproblemen der Wirtschaftsstruktur. Dazu verschafft der Ansatz von *Streißler* ein erstes Raster zur Gesamtanalyse struktureller Faktoren. Er schützt vor der Verwendung von Partialansätzen. Eine gezielte Forschungsstrategie läßt sich wegen der Vielzahl der strukturellen Faktoren hieraus allerdings noch nicht ableiten, eine Selektion nehmen weder er noch die Institute vor²⁷. Dieser Forschungsansatz interpretiert die Strukturberichterstattung vor allem als ein Instrument der wissenschaftlichen Grundlagenforschung, weniger dagegen vorrangig als ein Instrument der wirtschaftspolitischen Beratung.

4. Die Strukturberichte bedienen sich bei der Erklärung des sektoralen Strukturwandels vorwiegend spezieller strukturtheoretischer Ansätze²⁸. Dazu gehören u. a. die Drei-Sektoren-Hypothese als eine quasi Normvorstellung für die Struktur des Wirtschaftswachstums und die Produktzyklushypothese. Die erste verbindet Aussagen über die Höhe der Einkommenselastizität der Nachfrage mit solchen über die Richtung des technischen Fortschritts und leitet daraus Konsequenzen für die Produktions- und Beschäftigungsentwicklung in den Sektoren der Volkswirtschaft ab. Die zweite geht von der Annahme eines Lebenszykluses jedes Produktes und damit verbunden unterschiedlicher Produktions- und Absatzbedingungen, insbesondere zwischen Entwicklungs- und Industrieländern aus. Hieraus werden dann die Schlußfolgerungen gezogen, daß z. B. in der Bundesrepublik der Dienstleistungssektor noch unterentwickelt sei („Überindustrialisierung“) und daß die Unternehmen in diesem Lande komparative Vorteile auf den Auslandsmärkten bei kapital- und insbesondere humankapitalintensiven Produkten hätten. Entsprechend werden häufig Positiv- und Negativlisten für die Branchen und Sektoren der Wirtschaft abgeleitet.

Beide partiellen Erklärungsansätze gehen davon aus, daß der Strukturwandel geradlinig verläuft. Nun wird darauf hingewiesen²⁹, daß die Entwicklung im Dienstleistungssektor durchaus nicht einheitlich ist. Nicht alle Bereiche weisen eine Einkommenselastizität von größer Eins auf, die Beschäftigungsexpansion geht vorwiegend vom Staat aus. Auch geht die Differenz im Produktivitätswachstum zwischen dem Dienstleistungssektor und dem produzierenden Gewerbe zurück, das gleiche gilt für das Preiswachstum. Zudem spricht *Oppenländer*³⁰ von einer Tendenz zur Industrialisierung des tertiären Sektors und zur Tertiärisierung des Industriesektors. Die Abgrenzungskriterien zwischen beiden

²⁷ Vgl. auch *Kern* (1981), 488 ff.

²⁸ Vgl. *Streißler* (1981), 31 ff.

²⁹ Vgl. IFO-Schnelldienst, Nr. 33/1979, 8 ff.

³⁰ Vgl. *Oppenländer* (1981), 16.

Sektoren verlieren damit an Bedeutung. Zur Erklärung der Wirtschaftsstruktur ist die Drei-Sektoren-Hypothese zu grab.

Auch die Produktzyklushypothese ist für das einzelne Unternehmen zu allgemein, um ihm Anhaltspunkte für seine Produktionsentscheidungen geben zu können. „...success stories in a specific country can occur in practically *any* branch of manufacturing, services and marketing .. the possibility is small to predict where such success stories actually will occur“³¹. Hinweise für die internationale Arbeitsteilung können daraus ebenfalls nicht abgeleitet werden.

Die Identifizierung von Branchen, die eher auf der Schattenseite des Strukturwandels stehen (unterdurchschnittliches Produktions- und Produktivitätswachstum), erlaubt noch keinen Schluß darauf, daß sie auch in der Zukunft weiter schrumpfen werden. So ist durchaus denkbar, daß sie durch Erschließung anderer Märkte oder durch Innovationsschübe neue Expansionsmöglichkeiten gewinnen³². „Es ist weit wichtiger, gute Unternehmer, und solche sogar auch in schlechten Branchen, als gute Branchen zu haben“³³.

Die bisherige Suche nach allgemeinen und speziellen Theorien bzw. Hypothesen zur Erklärung des sektoralen Strukturwandels ergab keine zufriedenstellenden Ergebnisse. Eine eigenständige Theorie des Strukturwandels gibt es nicht, entsprechend wird häufig die Theorielosigkeit der Strukturforschung konstatiert. Dabei ist zu bedenken, daß es ein Theoriedefizit auch in anderen wirtschaftstheoretischen und -politischen Bereichen gibt, ohne daß politische Aktivitäten deshalb unterblieben wären. Ähnlich wie beim Problemkreis der Strukturwandlungen besteht beim Erfahrungsbereich der Konjunkturschwankungen³⁴ eine Diskrepanz zwischen der beobachtbaren Realität, ihrer notwendigen theoretischen Erklärung und der wirtschaftspolitischen Therapie. Zur Betonung des besonderen Schwierigkeitsgrades der Erkenntnisaufgabe „Struktur“ im Vergleich zur Erkenntnisaufgabe „Konjunktur“³⁵ wird darauf hingewiesen, daß es sich bei Strukturwandlungen um einmalige, kontinuierlich erfolgende, bei Konjunkturschwankungen um wiederholbare, regelmäßige wirtschaftliche Bewegungen handele. Hierbei ist zu beachten, daß es auch einen mechanischen Verlauf der Konjunkturzyklen nicht gibt. Jeder Zyklus hat seine Eigenheiten, entsprechend kann man lediglich von einer Art „Musterzyklus“³⁶ sprechen. Er dürfte allerdings seit Mitte der siebziger Jahre nicht mehr voll bestehen³⁷. Die Konjunkturzyklen der Vergangenheit sind durch ein abnehmendes Mengen- und ein zunehmendes Preiswachstum gekennzeichnet, daneben durch eine abnehmende Flexibilität der Preise im Abschwung. Auch das

³¹ Lindbeck (1981), 8.

³² Vgl. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (1977), 129.

³³ Streißler (1981), 17.

³⁴ Vgl. Tichy (1976), 1.

³⁵ Vgl. Helmstädter (1979), 6, 8.

³⁶ Vgl. Willke (1978), 118 ff.

³⁷ Vgl. Klotten u. a. (1980), 23.

Verhältnis zwischen der Höhe der Arbeitslosenquote und der Lohn- bzw. Preisinflationsrate ist nicht stabil geblieben. Jeder Zyklus dürfte sich von seinem Vorgänger zudem in bezug auf die zugrundeliegende Wirtschaftsstruktur unterscheiden³⁸. Eine gesicherte Konjunkturerklärung gibt es bisher ebenso wenig wie eine gesicherte Erklärung des Strukturwandels, entsprechend keine theoretische Absicherung konjunktur- und strukturpolitischer staatlicher Aktivitäten.

5. Wenn es eine geschlossene Theorie des Strukturwandels (wie auch der Konjunkturschwankungen) nicht gibt, so muß sich der Strukturforscher (wie der Konjunkturforscher) einer pragmatischen Vorgehensweise bedienen. Sie kann darin bestehen, daß er Einzelhypothesen aus der allgemeinen Wirtschaftstheorie im Hinblick auf ihren möglichen Beitrag zur Erklärung des sektoralen Strukturwandels prüft, einem empirischen Test unterzieht und im positiven Falle zu einem Hypothesengeflecht verdichtet³⁹. Das Erkenntnisziel kann sich in einer ersten Stufe auf die Erklärung des endogenen Strukturwandels unter Vernachlässigung des Einflusses der exogenen Determinanten (z. B. Präferenzstruktur, Bevölkerungs- und Haushaltsstruktur, Einkommensniveau, -verteilung und -verwendung, weltwirtschaftliche Arbeitsteilung) erstrecken. In einer zweiten Stufe sind diese in den Erklärungszusammenhang einzubeziehen. Die Hypothesen werden nicht zur Erklärung von Abweichungen der realen wirtschaftlichen Entwicklung gegenüber einem fiktiven Referenzmodell gewonnen, sondern können aus dem erweiterten Zusammenhang zwischen der Produktions-, Produktivitäts-, Lohn- und Preisentwicklung abgeleitet werden. Dieser bildet einen grundlegenden (angebotorientierten) Erklärungsansatz für die Entwicklung der sektoralen und industriellen Wirtschaftsstruktur von Mengen- und Preisgrößen. Er kann um zusätzliche strukturelevante Faktoren ergänzt werden, die für den gesamtwirtschaftlichen Bereich einen heterogenen Verlauf annehmen.

Folgende Analyseschritte lassen sich beispielhaft ableiten:

- Zusammenhang zwischen Produktions-, Produktivitäts- und Preisentwicklung bei Nachfrageänderungen,
- Streuung der Lohn-, Preis- und Produktivitätsentwicklung,
- Zusammenhang zwischen Durchschnitts- und Streuungsgrößen einerseits und zwischen Streuungsgrößen andererseits,
- Differenzierung der Sektoren und Branchen nach dem Grad ihrer Außenhandelsabhängigkeit, z. B. in einen nationalen und einen internationalen Sektor der Volkswirtschaft bzw. in Sektoren mit international handelbaren und nicht handelbaren Gütern und Diensten⁴⁰,
- Differenzierung nach Branchen mit überwiegend wettbewerblicher oder administrierter Preisbildung. Erstere sind durch eine Markt-

³⁸ Vgl. Kirner (1980), 292 ff.

³⁹ Vgl. Gahlen (1977), 5 ff.; (1980), 4 f.; Oppenländer (1981), 13; Fels/Schmidt (1981), 12 f.

preis-, letztere durch eine Vollkostenpreisbildung gekennzeichnet. Auf Nachfrageänderungen dominieren im ersten Fall Preisanpassungen, im zweiten Mengenanpassungen.

Zur Vervollständigung muß der angebotsorientierte Erklärungsansatz um Nachfragefaktoren ergänzt werden, z. B. bei der Erklärung der Produktionsentwicklung, der Lohn-, Preis- und der (zyklischen) Produktivitätsentwicklung. Ein homogener Ansatz ist bei dieser Vorgehensweise auf Anheb nicht zu erwarten, dazu ist das Phänomen des Strukturwandels zu komplex. Er beschränkt sich im ersten Schritt auf die Erklärung seines Kernprozesses. Die Drei-Sektoren-Hypothese, die in den Strukturberichten eine wichtige Rolle einnimmt, wird dann zum Bestandteil eines umfangreicheren Hypothesengebäudes.

Ein erster Schwerpunkt der sektoralen Strukturforchung liegt in der Analyse der Interdependenz zwischen der Mengen- und der Preisseite der Wirtschaftsstruktur und deren Wandlungen, z. B. in der Frage der Lenkungsfunktion der Preise und Löhne auf Güter- und Arbeitsmarkt. Neben der Mengenstruktur erlangt die Struktur der Löhne, der Preise und der Produktivität und deren Interdependenzen eine gleichrangige Bedeutung bei der Analyse des Strukturwandels.

Ein zweiter Schwerpunkt der Strukturforchung muß in der Verknüpfung der Analyse des Strukturwandels mit den wirtschaftlichen Bewegungsformen Wirtschaftswachstum und Konjunkturschwankungen liegen. Die ökonomische Theorie trennt herkömmlicherweise zwischen kurz- und langfristiger und zwischen gesamtwirtschaftlicher und struktureller wirtschaftlicher Entwicklung und sieht sie jeweils als voneinander unabhängig an. Diese Trennung ist auf die Wirtschaftspolitik übertragen worden (Unabhängigkeit von Wachstums-, Konjunktur- und Strukturpolitik). Tatsächlich kennzeichnen gleichermaßen Konjunkturschwankungen und Strukturwandlungen den wirtschaftlichen Wachstumsprozeß. Zudem dürfte die Wirkung stabilitäts- und strukturpolitischer Maßnahmen nicht exakt voneinander zu trennen sein. Die Zusammenhänge zwischen Wachstum, Konjunktur und Struktur sind bislang nur unzureichend erforscht, eine gemeinsame Theorie hierfür liegt nicht vor⁴¹.

IV. Abschließende Bemerkungen

Die Strukturberichterstattung hat die Aufgabe, die Richtung und die Ursachen des sektoralen Strukturwandels zu analysieren. Voraussetzung dafür ist eine theoretische Grundlage. Eine geschlossene Theorie des Strukturwandels liegt aber nicht vor. Entsprechend stehen in den Strukturberichten fallweise Erklärungen der Richtung des Strukturwandels der Vergangenheit im Vordergrund. Aussagen über die Struk-

⁴⁰ Vgl. *Aukrust* (1977), 109 f.

⁴¹ Vgl. *Enke/Körber-Weik* (1981), 253 ff.

turwandlungen in der Zukunft können aus der vergangenheitsbezogenen Analyse allein nicht abgeleitet werden. Sie brauchen nicht trendförmig in eine Richtung zu verlaufen, vielmehr sind als Folge exogener Faktoren Strukturbrüche in die eine oder andere Richtung möglich. Generell dürfte aber die Identifizierung von schrumpfungsgefährdeten Branchen leichter fallen als die von zukünftigen Wachstumsbranchen. Diese aufzufinden und zu nutzen ist in einer marktwirtschaftlichen Ordnung die Aufgabe der Unternehmen. Solange die theoretische Basis der Strukturanalyse schmal ist, sollte der Strukturforscher mit politischen Empfehlungen über gezielte sektorale Eingriffe und zur Gestaltung des Strukturwandels zurückhaltend sein. Im Vordergrund strukturpolitischer Aktivitäten steht die Erleichterung und Förderung des marktwirtschaftlichen Anpassungsprozesses bei gleichzeitiger sozialer Absicherung und die Verbesserung der Rahmenbedingungen des Marktes für den Strukturwandel.

Zusammenfassung

Die Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute hat die Aufgabe, die Richtung und die Ursachen des sektoralen Strukturwandels zu analysieren. Sie soll die Öffentlichkeit über den eingetretenen Strukturwandel informieren, die staatliche Strukturpolitik kontrollieren und Anregungen für einen Ausbau der sektoralen Strukturforschung geben. Sie ist damit ein Instrument der wirtschaftspolitischen Beratung und der wissenschaftlichen Analyse. Voraussetzung hierfür ist eine Theorie des sektoralen Strukturwandels. Eine solche liegt in geschlossener Form nicht vor. Der Strukturforscher kann zur Erklärung des Kernprozesses des Strukturwandels Einzelhypothesen aus der allgemeinen Wirtschaftstheorie verwenden und zu einem Hypothesengeflecht verdichten. Sie können in einem ersten Schritt aus dem erweiterten Zusammenhang zwischen der Produktions-, Produktivitäts-, Lohn- und Preisentwicklung abgeleitet werden (angebotsorientierter Erklärungsansatz).

Summary

The structural reports of the economic institutes had the purpose of analysing the direction and causes of sectoral structural change. They were supposed to inform the public about the actual extent of structural change, which affects governmental structural policies and provide suggestions for ways of extending research into sectoral structural change. The reports were therefore both an instrument for economic policy-making, and for scientific analysis. A condition for this type of work is a theory of sectoral structural change, but no such completed theory is presented here. Researchers of structural problems can use hypotheses taken from general economic theory to explain the basic processes involved in structural change. As a first step the broad connections between production, productivity, wage and price developments can be undertaken, which is also called a supply side oriented approach.

Literatur

- Aukrust, O.* (1977), Inflation in the Open Economy: A Norwegian Model, in: L. Krause und W. Salant (eds.), *Worldwide Inflation*, Washington D.C.
- Bombach, G.* (1964), Der Strukturbegriff in der Ökonomie, in: F. Neumark (Hrsg.), *Strukturwandel in der wachsenden Wirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F., 30/I, Berlin.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (1980), *Wirtschaftspolitische Informationen*, Nr. 4, Düsseldorf.
- Enke, H.* und *M. Körber-Weik* (1981), Struktur, Konjunktur und Wirtschaftswachstum. *Wirtschaftsdienst* 61, 253 - 260.
- Fels, G.* und *K.-D. Schmidt* (1981), Stellungnahme des Instituts für Weltwirtschaft. Referat auf der Konferenz zur Strukturberichterstattung des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin, am 4. - 5. Mai 1981 (Mskr.).
- Gahlen, B.* (1977), Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, in: G. Bombach, A. E. Ott, B. Gahlen (Hrsg.), *Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik*, Tübingen.
- (1980), Strukturpolitik und soziale Marktwirtschaft. Discussion Paper Series, International Institute of Management — Wissenschaftszentrum Berlin, IIM/dp 80-44, Berlin.
- Helmstädter, E.* (1979), Gestaltete Expansion bei Vollbeschäftigung. *IFO-Studien* 25, 1 - 18.
- (1981), Ordnungspolitische Probleme der Strukturberichterstattung. Referat auf der Konferenz zur Strukturberichterstattung, a.a.O. (Mskr.).
- Hesse, H.* (1981), Weltwirtschaft und Strukturwandel. Referat auf der Konferenz zur Strukturberichterstattung, a.a.O. (Mskr.).
- Kern, M.* (1981), Strukturtheoretische Ansätze in der Strukturberichterstattung. *WSI-Mitteilungen* 34, 487 - 494.
- Kirner, W.* (1980), Strukturwandel in der Marktwirtschaft, in: J. Frohn und R. Stäglin (Hrsg.), *Empirische Wirtschaftsforschung*, Berlin.
- Kloten, N.* u. a. (1980), Zur Entwicklung des Geldwertes in Deutschland. Tübingen.
- Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (1977), *Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland*, Gutachten der Kommission, Göttingen.
- Krupp, H.-J.* (1981), Theorie des Strukturwandels und Strukturberichterstattung — aus der Sicht der Institute. Referat auf der Konferenz zur Strukturberichterstattung, a.a.O. (Mskr.).
- Lamberts, W.* (1973), Strukturpolitik als „Politik des Datenkranzes“, *RWI-Mitteilungen* 24, 181 - 190.
- Lindbeck, A.* (1981), Industrial Policy as an Issue of the Economic Environment. Revised version of a lecture at World Outlook Conference, Oslo, May 27 - 29, 1981 (Mskr.).
- Oppenländer, K. H.* (1981), Begründung, Funktion und Fundierung der Strukturberichterstattung. Referat auf der Konferenz zur Strukturberichterstattung, a.a.O. (Mskr.).

- Rahmeyer, F.* (1981), Strukturberichterstattung: Zur Konzeption der Wirtschaftsforschungsinstitute. WSI-Mitteilungen 34, 462 - 471.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (1980), Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft (Strukturberichterstattung), Bd. I: Gesamtdarstellung. Essen.
- Schneider, H. K.* (1981), Energie und Strukturwandel. Referat auf der Konferenz zur Strukturberichterstattung, a.a.O. (Mskr.).
- Streißler, E.* (1981), Theorie der Wirtschaftsstruktur. Referat auf der Konferenz zur Strukturberichterstattung, a.a.O. (Mskr.).
- Tichy, G.* (1976), Konjunkturschwankungen. Theorie, Messung, Prognose. Berlin, Heidelberg, New York.
- Tietmeyer, H.* (1980), Institutionalisierung und wirtschaftspolitische Funktion der Strukturberichterstattung, in: BDI/IW-Symposium, Strukturberichterstattung. Ein Informationsinstrument der Wirtschaftspolitik? Köln.
- Timmermann, V.* (1981), Methoden und Instrumente der empirischen Strukturanalyse. Referat auf der Konferenz zur Strukturberichterstattung, a.a.O. (Mskr.).
- Weintraub, E. R.* (1977), The Microfoundations of Macroeconomics: A critical Survey. The Journal of Economic Literature 15, 1 - 23.
- v. Weizsäcker, C. C.* (1981), Strukturberichterstattung als Basis wirtschaftspolitischer Empfehlungen? Referat auf der Konferenz zur Strukturberichterstattung, a.a.O. (Mskr.).
- Welsch, J.* (1981), Strukturwandel und Arbeitslosigkeit. Ausgewählte Ergebnisse der Strukturberichterstattung. WSI-Mitteilungen 34, 471 - 487.
- Willke, G.* (1978), Globalsteuerung und gespaltene Konjunktur. Leyden u. a.