

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Stellungnahme der Bundesregierung zu den Berichten der fünf an der Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute — Drucksache 9/125 —

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Allgemeines	3
1. Gesamtwertung der Strukturberichte	3
2. Fortsetzung der Strukturberichterstattung	4
II. Stellungnahme zu den Ergebnissen der Berichte im einzelnen	4
1. Produktion und Beschäftigung	4
2. Technischer Fortschritt	6
3. Privater Verbrauch	7
4. Private Investitionen	7
5. Staatsausgaben	8
6. Außenwirtschaft	8
7. Einkommensverteilung	9
8. Energieverteuerung	10
9. Globalsteuerung	11
10. Instrumente staatlicher Interventionen	11
11. Staatliche Interventionen in einzelnen Bereichen	14

Anhang

I. Aufträge zu den vorliegenden Strukturberichten	17
1. Inhalt der Auftragsschreiben	17
2. Durchführung der Aufträge	17
3. Begleitforschung	18

	Seite
II. Zusammenfassungen der Berichte	18
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin	18
HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (HWWA), Hamburg	28
Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo), München	40
Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel	53
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen	59

I. Allgemeines

1. Gesamtwertung der Strukturberichte

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, das HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (HWWA), Hamburg, das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo), München, das Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel, und das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, haben gemäß Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft vom Januar 1978 Berichte über die Strukturentwicklung der deutschen Wirtschaft seit 1960 vorgelegt. Damit wurde der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 Rechnung getragen, in der die Bundesregierung den Aufbau einer regelmäßigen sektoralen Strukturberichterstattung angekündigt hatte.

Die ersten Strukturberichte erfüllen insgesamt die in sie gesetzten Erwartungen. Sie enthalten eine längerfristige, gesamtwirtschaftlich konsistente Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft und bieten eine Fülle von Informationen und Anregungen für die Wirtschaftspolitik. Für die Öffentlichkeit, insbesondere für Unternehmer, Arbeitnehmer und ihre Organisationen, geben sie Einblicke in wichtige gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge und damit auch Hinweise für deren Handeln; außerdem tragen sie zur Vertiefung der wissenschaftlichen Diskussion bei. Der Aufbau dieser anspruchsvollen und auch international neuartigen Berichterstattung, der nur schrittweise erfolgen kann, ist im In- und Ausland auf großes Interesse gestoßen.

Die Institute haben in dieser ersten Phase schwerpunktmäßig globale Analysen zu den Ursachen und Auswirkungen des Strukturwandels vorgenommen. Branchenspezifischen Untersuchungen wurde dagegen geringeres Gewicht beigemessen.

Es hat sich bewährt, daß die Berichte im Wettbewerb der Institute untereinander erarbeitet wurden. Zum einen sind dadurch unterschiedliche wirtschaftspolitische Hypothesen und Auffassungen besser zum Ausdruck gekommen. Zum anderen hat der Wettbewerb den wissenschaftlichen Suchprozeß gefördert und ein vorschnelles Ausschalten alternativer Erklärungsansätze verhindert.

Die Institute waren beauftragt, die Strukturberichte gesamtwirtschaftlich konsistent zu erstellen. Deshalb sollten als statistische Grundlage die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und damit verzahnte Statistiken verwandt werden. Dies hat sich als geeignete Vorgabe insbesondere für die Analyse der Wechselwirkungen von gesamtwirtschaftlicher und struktureller Entwicklung erwiesen.

Die statistische Datenbasis wurde vom Statistischen Bundesamt erheblich breiter und vertieft aufbereitet. Damit wurde eine wesentliche Voraussetzung

für die Erstellung der Strukturberichte geschaffen. Gleichwohl unterlag die Datenbasis unter den Gesichtspunkten der Vollständigkeit und der sektoralen Disaggregation tiefe Grenzen; die detaillierten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen standen umfassend für die Jahre von 1960 bis 1977 zur Verfügung.

Die Ergebnisse der Strukturberichterstattung belegen, daß für die ökonomische Analyse des sektoralen Strukturwandels bisher kein allgemein akzeptiertes theoretisches Konzept existiert. Art und Tempo struktureller Veränderungen hängen in einer weltweit eingebundenen Wirtschaft nicht nur von langfristig wirkenden Trendfaktoren ab, sondern auch von einzelnen Anstößen, wie z. B. dem abrupten Ölpreisanstieg oder der Wechselkursfreigabe, die sich zum Teil überlagern und die nur sehr schwer durch verallgemeinernde, statistisch belegbare Aussagen zu erfassen sind.

In den Berichten werden Entwicklungslinien und einzelne Bestimmungsfaktoren des Strukturwandels herausgearbeitet. Sie tragen so zum Verständnis von Allokationsprozessen und strukturpolitischen Anforderungen in einer Marktwirtschaft bei. Die Institute halten langfristig angelegte Maßnahmen für am ehesten geeignet, um die drängenden Strukturprobleme zu beheben, die sich u. a. in Arbeitslosigkeit, Produktivitätsschwäche und Leistungsbilanzdefizit niederschlagen. Dies steht im Einklang mit einer Politik, die auf Investitionen, Innovationen, Wettbewerb und Strukturanpassung und nicht auf Protektion und Konservierung ausgerichtet ist.

Die internationalen Verflechtungen der deutschen Volkswirtschaft sind im Berichtszeitraum deutlich enger geworden. Die Institute sehen in den außenwirtschaftlichen Einflüssen einen wichtigen Bestimmungsfaktor struktureller Umschichtungsprozesse. Mit der Bundesregierung sind sie der Auffassung, daß die Einbindung in die internationale Arbeitsteilung eine wesentliche Quelle wirtschaftlichen Wohlstands ist; zahlreiche Hinweise in den Berichten unterstreichen zugleich, daß diese Einbindung von der nationalen Wirtschafts-, Tarif- und Sozialpolitik berücksichtigt werden muß.

Neue Institutionen zur Lösung der Strukturprobleme werden in den Berichten — mit einer Ausnahme (vgl. Punkt 10 b dieser Stellungnahme) — nicht zur Diskussion gestellt. In vielen Bereichen sprechen sich die Institute dagegen für ein Mehr an marktwirtschaftlicher Steuerung aus. So wird beispielsweise die Einengung und Umgestaltung wichtiger Subventionskomplexe und der möglichst weitgehende Abbau von administrativen Hemmnissen und Regelungen gefordert. Dies entspricht auch der Haltung der Bundesregierung, wie sie beispielsweise im Jahreswirtschaftsbericht 1981 (Drucksache

che 9/125), im 7. Subventionsbericht (Drucksache 8/3097) und in der Antwort auf die Große Anfrage der CDU/CSU zur sektoralen Strukturpolitik (Drucksache 8/1607) zum Ausdruck kommt.

Um zu einer möglichst breiten Meinungsbildung zu gelangen, hat die Bundesregierung zur Vorbereitung ihrer Stellungnahme die Bundesländer, die Gewerkschaften und die Spitzenverbände der Wirtschaft angehört. Sowohl die Bundesländer als auch die Verbände haben übereinstimmend die Strukturberichte 1980 grundsätzlich positiv beurteilt. Anregungen, die aus diesem Kreis für eine Fortsetzung der Strukturberichterstattung gekommen sind, hat die Bundesregierung geprüft und weitgehend berücksichtigt.

2. Fortsetzung der Strukturberichterstattung

Die ersten Strukturberichte bestätigen die in den Jahreswirtschaftsberichten 1981 (Drucksache 9/125) und 1980 (Drucksache 8/3628) niedergelegte Auffassung der Bundesregierung, daß die sektorale Strukturberichterstattung mit regelmäßigen Berichten fortgesetzt und weiterentwickelt werden soll. Das Konzept für die Kernberichterstattung der nächsten Berichtsphase sieht vor:

- a) Erstellung von Strukturberichten durch die fünf wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute im Wettbewerb miteinander.
- b) Die generelle Vorgabe für alle Institute lautet:
 1. Ermittlung der Ursachen des Strukturwandels,
 2. Darstellung der Wechselwirkungen zwischen strukturellen Veränderungen und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung,
 3. Herausarbeitung von Entwicklungslinien des Strukturwandels,
 4. Analyse der gesamtwirtschaftlichen und strukturellen Auswirkungen staatlicher Interventionen, insbesondere von Subventionen, sowie Entwicklung konkreter Überlegungen für deren Abbau und effizienzsteigernde Umgestaltung.

Die nachstehenden Schwerpunktthemen werden von allen Instituten bearbeitet und von einzelnen besonders vertieft untersucht:

1. Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt, Anforderungen des Strukturwandels an das Beschäftigungssystem (insbesondere Arbeitsmarktpolitik und Verhalten der Marktteilnehmer); — von DIW, Ifo und IfW.
2. Wechselwirkungen von Geldpolitik, Inflation und Strukturwandel; — von HWWA, Ifo und RWI.
3. Internationale Wettbewerbsfähigkeit und strukturelle Anpassungserfordernisse; — von HWWA, Ifo und IfW.
4. Gesamtwirtschaftliche und strukturelle Auswirkungen der Energiepreisverteuerung und internationaler Energiepreisdifferenzen; — von DIW, HWWA und RWI.
5. Gesamtwirtschaftliche und strukturelle Auswirkungen von Veränderungen der Struktur des öffentlichen Sektors; — von DIW, IfW und RWI.

Unabhängig von diesen fünf Themen haben alle Institute in ihrer Kernberichterstattung schwerpunktmäßig die Auswirkungen staatlicher Interventionen, insbesondere von Subventionen, auf Gesamtwirtschaft und Struktur zu analysieren.

- c) Entsprechend den bisherigen Grundsätzen der Strukturberichterstattung haben die Institute ihre Analysen wieder gesamtwirtschaftlich konsistent, d. h. auf der Basis von Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, zu erstellen. Daneben sind sie beauftragt, auch in den nächsten Berichten die verwendeten Methoden und Daten kenntlich zu machen und ihre Untersuchungen nach ca. 60 Wirtschaftsbereichen zu gliedern. Die Strukturberichte sollen den Zeitraum von 1960 bis zur Gegenwart erfassen, wobei auf die Zeit ab 1970 das größere Gewicht gelegt werden soll.
- d) Die Berichte werden bis Ende 1983 fertiggestellt.

II. Stellungnahme zu den Ergebnissen der Berichte im einzelnen

Angesichts der Fülle des Materials kann die Bundesregierung nur zu den wirtschaftspolitisch besonders bedeutsamen Ergebnissen der Institute Stellung nehmen; sie geht davon aus, daß die Berichte auch weiterhin im Bereich der Wissenschaft und der wirtschaftspolitisch interessierten Öffentlichkeit erörtert werden.

1. Produktion und Beschäftigung

a) Entwicklung der Produktions- und Beschäftigungsstruktur

Die Institute stellen übereinstimmend fest, daß sich — insoweit im Einklang mit der klassischen Drei-

Sektoren-Hypothese — die Produktions- und Beschäftigungsstruktur allmählich zugunsten des Dienstleistungssektors verschoben hat. Bei dieser Entwicklung hat in den siebziger Jahren nicht nur die Landwirtschaft, sondern erstmals auch das warenproduzierende Gewerbe Anteile verloren. Die Institute nennen dafür eine Reihe von Bestimmungsgründen, wie etwa einen verstärkten außenwirtschaftlichen Anpassungsdruck oder eine zunehmende Begünstigung des Dienstleistungsbereichs durch staatliche Regulierungen und staatliche Nachfrage. Von Institut zu Institut gibt es Unterschiede in der Bewertung dieser Anteilsverschiebung sowie in der Gewichtung und Beurteilung einzelner Einflußfaktoren.

So hält das RWI die Rückbildung des gewerblichen Sektors und die Expansion des Dienstleistungsbereichs bei stark steigender staatlicher Eigenproduktion für eine Fehlentwicklung und macht die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik dafür verantwortlich. Dagegen hat nach Auffassung des IfW, die auch von der Bundesregierung geteilt wird, der Staat in den sechziger und siebziger Jahren sein Leistungsangebot vor allem dort erweitert, wo es zunächst noch einen großen Nachholbedarf gab, z. B. im Bildungs- und Gesundheitswesen. Das Kieler Institut sieht wenig Spielraum für künftige Personalausweitungen bei öffentlichen, dagegen gute Entwicklungschancen bei privaten Dienstleistungen.

Die Bundesregierung ist der Ansicht, daß bei der notwendigen Verbesserung der Wettbewerbs- und Exportfähigkeit der deutschen Wirtschaft die Investitions- und Innovationsimpulse im wesentlichen vom warenproduzierenden Gewerbe und den komplementären Dienstleistungen ausgehen müssen. Einer weiteren Ausdehnung des staatlichen Leistungsangebots sind schon im Hinblick auf die Restriktionen der öffentlichen Haushalte enge Grenzen gesetzt. Neue Prioritäten werden sich daher im wesentlichen nur durch eine Umstrukturierung durchsetzen lassen.

Bei einer Betrachtung auf der Ebene der drei großen Wirtschaftssektoren bleibt, worauf auch die Institute hinweisen, leicht außer acht, daß die Entwicklungen innerhalb der Sektoren teilweise wesentlich gravierender waren als die festgestellten intersektoralen Verschiebungen; das Drei-Sektoren-Schema vermag die Komplexität des Strukturwandels nicht zureichend zu erklären.

b) Produktivitätsfortschritt und Produktions- sowie Beschäftigungsentwicklung

Der Produktivitätsfortschritt hat sich in den siebziger Jahren in der Bundesrepublik Deutschland — wie in anderen Industrieländern — verlangsamt. Als Gründe hierfür werden genannt: die Überalterung des Kapitalstocks (DIW, IfW), die durch verteuerte Vorleistungen (Energie) eingengten Substitutionspielräume (IfW), die abnehmende Bedeutung von technologischen Aufholprozessen gegenüber anderen Volkswirtschaften (HWWA, IfW), ein rückläufiger oder stagnierender Aufwand für Forschung und Entwicklung (IfW) oder auch die verzögerte Umsetzung neuer Technologien (HWWA, IfO).

In der Öffentlichkeit gibt es — vor allem für einzelne Branchen — kritische Stimmen zum Produktivitätswachstum. Angesichts einer seit längerem unbefriedigenden Lage auf dem Arbeitsmarkt wird auf die arbeitsplatzsparenden Effekte der Rationalisierung verwiesen, und es werden kompensierende Eingriffe gefordert. Dabei wird nach Meinung der Bundesregierung allerdings übersehen, daß bei sinkenden Produktivitätsraten Verteilungsspielräume eingengt und Einkommenserwartungen enttäuscht werden. Im Ergebnis würde eine Verzögerung des Produktivitätsfortschritts über einen Verlust an Wachstumsdynamik und an internationaler Wettbewerbs-

fähigkeit auf eine Gefährdung von Arbeitsplätzen und der Geldwertstabilität hinauslaufen.

Daß die Wachstumsimpulse neuer Technologien häufig unterschätzt, ihre Beschäftigungsrisiken aber zu hoch veranschlagt werden, dafür liefert die Auseinandersetzung um die Einführung der Mikroelektronik ein anschauliches Beispiel. Soweit die Strukturberichte diese Frage erörtern, wird zwar auf der einen Seite auf die Anpassungserfordernisse an den Arbeitsmarkt hingewiesen. Auf der anderen Seite werden aber auch die absatzausweitenden Wirkungen hervorgehoben, die von den Innovationen im Bereich der Mikroelektronik ausgehen. Nach Einschätzung der Bundesregierung birgt eine Strategie des Verzichts auf diesem Gebiet jedenfalls wesentlich höhere Gefahren für Wachstum und Beschäftigung, als der umgekehrte Versuch, den Anschluß an die technische Entwicklung zu halten und diese neue Technologie verstärkt einzuführen und umzusetzen.

c) Arbeitslosigkeit und berufliche Mobilität

Vom sektoralen Strukturwandel und von technisch-organisatorischen Änderungen in der Produktion wurden hohe Anforderungen an die berufliche Flexibilität der Arbeitskräfte gestellt. Aus den Berichten geht hervor, daß über die sogenannte „natürliche Flexibilität“ — beispielsweise über den Einstieg ins Erwerbsleben oder die Pensionierung — nur ein vergleichsweise geringer Teil der Anpassungsleistung erbracht wurde. Der Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt wurde in viel stärkerem Maße über den inner- und zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsel und durch Schwankungen zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit bzw. Nicht-Erwerbstätigkeit erreicht (IfO).

Trotz der festgestellten hohen beruflichen Flexibilität bleibt strittig, ob das Angebot an Arbeitskräften bestimmter Qualifikationsstufen mit dem Bedarf der Unternehmen Schritt gehalten hat oder ob sich nicht ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften — beispielsweise bei Facharbeitern — wachstumshemmend ausgewirkt hat. Aufgrund von Meßproblemen läßt sich dies nur schwer beantworten.

Anpassungsdefizite auf dem Arbeitsmarkt könnten auch eine der Ursachen für die anhaltende Arbeitslosigkeit sein. Die Institute kommen hier zu unterschiedlichen Aussagen. Alle stellen ein gesamtwirtschaftliches Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt fest, HWWA und IfW wollen aber nicht ausschließen, daß sich auch Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage bei einzelnen Berufs- und Ausbildungsgruppen negativ ausgewirkt haben. Nach Auffassung der Bundesregierung sind Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt weder global noch in einzelnen Teilbereichen feststehende Größen. Je länger der Zeithorizont, desto mehr Einflußfaktoren — dazu zählen vor allem auch das Lohn- und Gehaltsgefüge und das Qualifikationsniveau — spielen eine Rolle.

Das RWI geht ausführlich auf den Zusammenhang zwischen der Bereitschaft zur beruflichen Mobilität

und den entstehenden Belastungen ein. Von Bedeutung sind dabei sowohl der zeitweise Einkommensverzicht bei Weiterbildung oder Umschulung als auch das erwartete Einkommen im neuen Beruf. Das RWI ist der Ansicht, daß bei freier Berufswahl im wesentlichen nur der Preismechanismus in der Lage ist, für eine ökonomisch sinnvolle Koordination zwischen Bildungs-, Fortbildungs- und Umschulungssystem sowie dem Arbeitsmarkt zu sorgen.

Durch die vorliegenden Berichte sieht sich die Bundesregierung insgesamt darin bestätigt, zur Verbesserung von Beschäftigung und Wirtschaftswachstum die Bereitschaft zur schulischen und beruflichen Qualifizierung zu stärken.

d) Entwicklung der Lohnstruktur

Der sektorale Strukturwandel hat anscheinend in den letzten beiden Jahrzehnten kaum Spuren in der intersektoralen Lohnstruktur hinterlassen. Es gibt zwar Hinweise darauf, daß in den sechziger Jahren Nivellierungstendenzen vorherrschten, während später die Lohndifferenzierung zwischen Branchen wieder zugenommen hat (HWWA, IfW). Insgesamt vermitteln die Berichte aber den Eindruck eines auf lange Sicht weitgehend konstanten Lohngefüges, das den veränderten Produktivitäts- und Wachstumsunterschieden zwischen den einzelnen Branchen nur wenig entspricht. IfW und RWI kommen zu dem — aufgrund der unsicheren Datenlage allerdings recht vorsichtigen — Urteil, daß durch Inflexibilitäten in der Lohnpolitik der Anpassungsdruck insbesondere auf strukturschwache Bereiche zusätzlich verschärft wurde.

Was die Lohndifferenzierungen zwischen den Geschlechtern und zwischen einzelnen Qualifikationsgruppen betrifft, so lassen die vorliegenden Untersuchungen von HWWA, Ifo und IfW den Schluß zu, daß im Laufe der sechziger und siebziger Jahre eine Angleichung stattgefunden hat.

e) Ursachen des Beschäftigungsdefizits

Welche Ursachen hinter dem gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzdefizit stehen und mit welchen Strategien es am besten zu bekämpfen ist, wird in den Berichten ausführlich diskutiert. Zwei Gegenpositionen zeichnen sich ab: Die Mehrzahl der Institute macht im wesentlichen Angebotsfaktoren für die bestehende Arbeitslosigkeit verantwortlich. Folgt man zum Beispiel dem IfW, so ist die häufig angeführte Nachfragelücke maßgeblich auf das Zögern von Investoren zurückzuführen, die sich noch an veränderte Rahmendaten anpassen müssen. Das DIW sieht dagegen die Probleme in erster Linie in einer unzureichenden Nachfrage begründet, der der Staat mit einer konsequenten Nachfragepolitik hätte entgegenzutreten müssen.

Die Bundesregierung schätzt die Beschäftigungswirkungen neuer umfangreicher Ausgabenprogramme zurückhaltender, ihre Risiken dagegen höher ein als das DIW. In der Vergangenheit hat es sich ohnehin gezeigt, wie schwierig es ist, Konjunktur-

programme in ihrem Umfang und zeitlichen Verlauf richtig zu dosieren. Dieser Aspekt wird nicht zuletzt vom DIW kritisch aufgegriffen (vgl. dazu auch Punkt II. 9 dieser Stellungnahme). Mehr Erfolg verspricht sich die Bundesregierung unter den herrschenden Bedingungen von einer mittelfristig angelegten Politik, die vor allem darauf ausgerichtet ist, das Wachstums- und Innovationspotential der deutschen Wirtschaft zu stärken. Dies entspricht im wesentlichen auch der Meinung der Institute.

2. Technischer Fortschritt

Das Wachstum der Arbeitsproduktivität wird bestimmt von zahlreichen Substitutionsvorgängen — ein gleiches Produktionsergebnis wird mit geringerem Arbeitsaufwand und einem Mehreinsatz anderer Faktoren erzielt — sowie von den vielfältigen Wirkungen organisatorischer und technischer Neuerungen. Die Produktivitätsentwicklung ist somit das Ergebnis zahlreicher Verhaltens- und Prozeßänderungen, die sich kaum quantifizieren und eindeutig zuordnen lassen.

Das IfW kommt zwar zu dem Ergebnis, daß der — als Restgröße gemessene — technische Fortschritt in zahlreichen Wirtschaftsbereichen einen wesentlich stärkeren Einfluß auf das Wachstum der Arbeitsproduktivität (1970 bis 1978) hatte als alle anderen untersuchten Faktoren zusammen. Dies steht auch im Einklang mit gleichartigen Untersuchungen, die für andere Industrieländer vorliegen. Allerdings sind solche Berechnungen aufgrund methodischer und statistischer Unsicherheiten vorsichtig zu interpretieren.

Wie wichtig Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten für Wachstum und Strukturwandel sind, zeigen insbesondere die Untersuchungen von HWWA und IfW. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß die forschungsintensiven Bereiche — wie etwa Elektrotechnik, Chemie, Maschinenbau, Straßenfahrzeugbau sowie Kunststoffverarbeitung — zumeist überdurchschnittliche Wachstums- und Exporterfolge erzielen konnten. Die genannten Sektoren weisen intensive Vorleistungs- und Lieferverflechtungen auf, über die der technische Fortschritt übertragen wird.

Die Ansicht, kleine und mittlere Unternehmen hätten besondere Schwierigkeiten, neue Produkte und Verfahren zu entwickeln und durchzusetzen, wird vom IfW relativiert. Nach Auffassung des Instituts hat diese Unternehmensgruppe in ihren Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen merklich gegenüber den Großunternehmen aufgeholt. Kleine und mittlere Unternehmen sind auch in starkem Maße am Strukturwandel zugunsten forschungsintensiver Produktionen beteiligt gewesen. Die Bundesregierung mißt diesem Aspekt erhebliche Bedeutung bei. Durch die Untersuchungen sieht sie sich in ihrer Einschätzung bestätigt, daß Forschung und Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland große Bedeutung haben für Wachstum und Beschäftigung, insbesondere auch für den Einsatz von gut ausgebildeten, flexiblen Arbeitskräften.

3. Privater Verbrauch

Generell kennzeichnend für die Entwicklung des privaten Verbrauchs ist ein langfristiger Trend zugunsten höherwertiger, bedienungsfreundlicher, individuell einsetzbarer Güter und Leistungen (RWI). Bisher sind insgesamt keine Sättigungserscheinungen aufgetreten. Dies dürfte nicht zuletzt auf die Produktinnovationen zurückzuführen sein, die im Zuge des technischen Wandels vorgenommen werden, sowie auf Veränderungen in der sozio-demographischen Struktur.

Bemerkenswert sind auch die Hinweise von Ifo und RWI, daß der private Verbrauch zunehmend destabilisierend auf Konjunktur und Wachstum wirke. Mit verbesserter Ausstattung bei langlebigen Konsumgütern und mit der wachsenden Bedeutung von Ersatzkäufen, die sich ohne große Versorgungseinbußen verschieben lassen, habe sich die Dispositionsfreiheit der Haushalte erhöht. Dabei falle auf, so das RWI, daß sich im Zeitablauf immer stärker ein prozyklisches Ausgabenverhalten durchgesetzt habe.

Die steigende Nachfrage nach dauerhaften Gebrauchsgütern hat nach Ansicht der Institute mit auf den allmählichen Anstieg der Sparquote in den sechziger und siebziger Jahren hingewirkt (Ansparmotiv). Einen Trendbruch nach 1975 führt das Ifo-Institut auf das Bestreben der Haushalte zurück, trotz Energieverteuerung an den überkommenen Konsumgewohnheiten festzuhalten. Hinter dieser Veränderung im Sparverhalten dürfte tatsächlich eine Vielfalt von Bestimmungsgründen stehen, unter denen die verzögerte Anpassung an die neuen Preisrelationen jedoch großes Gewicht hat. Inzwischen ist die Entwicklung der Sparquote allerdings nicht mehr abwärtsgerichtet. Daß die Bundesregierung auf längere Sicht Akzentverschiebungen in der Einkommensverwendung — von energieintensiven zu energieschonenden Produkten, vom Konsum zum Investieren — für unumgänglich hält, hat sie schon mehrfach, so auch im Jahreswirtschaftsbericht 1981, betont.

4. Private Investitionen

Investitionen sind Grundlage für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung, sie sind ein zentraler Träger des technischen Fortschritts und zugleich eine wichtige Komponente der Endnachfrage. Wegen dieser „Schlüsselrolle der Investitionen“ (IfW) gehen die vorliegenden Berichte ausführlich auf die Investitionsschwäche nach 1973 ein. Der Anteil der Anlageinvestitionen am Bruttosozialprodukt fiel damals auf einen niedrigeren Stand als jemals zuvor im Untersuchungszeitraum. Der Tiefpunkt wurde 1975 mit 16,8 v. H. erreicht.

Die Berichte unterscheiden sich deutlich in der Erklärung dieser Entwicklung. Gegensätzlich beurteilt wird insbesondere die Rolle der Lohnpolitik. Aus der Sicht des RWI war eine Lohnpolitik, die keine Rücksicht auf den steigenden Kapitaleinsatz je Produkteinheit genommen hat, ausschlaggebend für die zurückhaltende Investitionsstrategie der Unterneh-

men. Folgt man dagegen dem DIW, so hängt das Investitionsverhalten primär von den Absatzerwartungen und nicht von der Lohnentwicklung oder von Änderungen im Lohn-Kapitalkosten-Verhältnis ab. Ein schwächerer Lohnanstieg würde sich nicht auf die überdurchschnittlich hohe Kapitalintensität neuer Anlagen auswirken, dies sei eine „sehr künstliche Vorstellung“. Eher sei zu befürchten, daß Nachfrageausfälle spürbar werden.

Die Institute kommen dementsprechend zu unterschiedlichen Politikempfehlungen: Das RWI legt der Lohnpolitik eine Abkehr von der bisherigen Verteilungsformel nahe, um über höhere Kapitalrenditen Anreize für Investitionen und Beschäftigung zu setzen. Das DIW spricht sich statt dessen für staatliche Programme zur Nachfragebelebung aus. Nach Auffassung der Bundesregierung geht das Berliner Institut dabei aber zu wenig auf die binnenwirtschaftlichen Risiken dieser Strategie und auf mögliche Implikationen in einer offenen, international stark verflochtenen Volkswirtschaft ein. So werden Rückwirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die Leistungsbilanzentwicklung nicht ausreichend gewürdigt.

Zur Entwicklung der Investitionsstruktur stellen die Institute fest, daß im Laufe der siebziger Jahre die kurzlebigeren Investitionen — überwiegend im Ausrüstungsbereich — gegenüber den langlebigen Bauinvestitionen stark an Boden gewonnen haben. Dahinter werden verschiedene Einflußfaktoren vermutet, so eine abnehmende Risikobereitschaft der Investoren (HWWA), eine Verschiebung der relativen Preise zu Lasten der Bauinvestitionen (HWWA), ein zunehmendes Gewicht von lohninduzierten Rationalisierungsinvestitionen (HWWA, RWI) und der technologische Fortschritt, von dem vor allem bei maschinellen Anlagen und im Datenverarbeitungsbereich Investitionsimpulse ausgegangen seien (Ifo).

Falls sich infolge des technischen Fortschritts künftig kapitalsparendere Produktionsverfahren durchsetzen sollten und sich der trendmäßige Anstieg des Kapitalkoeffizienten weiterhin abschwächt oder sogar umkehrt, so würde dies bei gegebener Endnachfrage die Investitionsnachfrage reduzieren (DIW). Nach Auffassung der Bundesregierung ist in Zukunft aber nicht generell mit einem nachlassenden Investitionsbedarf zu rechnen. Im Gegenteil: erhebliche Anstrengungen sind notwendig, um durch Investitionen und Innovationen die Wettbewerbs- und Exportfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu stärken und um den bestehenden energie- und umweltpolitischen Erfordernissen zu genügen. Mit Sorge beobachtet die Bundesregierung, daß vorhandene Nachfrage- und Beschäftigungsspielräume nicht schnell und voll genutzt werden können. Hervorzuheben sind hier sowohl protektionistische Tendenzen im Welthandel als teilweise auch administrative Hemmnisse oder gruppenegoistische Widerstände, durch die Planung und Ausführung von wichtigen Investitionsprojekten behindert werden.

Das IfW verweist — auch unter Bezugnahme auf eine Untersuchung des BDI — auf Investitionshemmnisse im Kraftwerks- und im Straßenbau,

beim Bau von Bahnlinien, bei der Einführung neuer Kommunikationsformen sowie bei Investitionen der Chemischen Industrie und der Mineralölverarbeitung. Das Institut bezieht sich aber nicht nur auf Großprojekte, sondern auch auf Investitionsvorhaben kleiner und mittlerer Unternehmen, bei denen Auflagen und Regulierungen ebenfalls zu Verzögerungen oder gar zum Verzicht führen.

Die Bundesregierung hat im Jahreswirtschaftsbericht 1981 alle politischen Instanzen aufgefordert, mit Nachdruck auf einen möglichst weitgehenden Abbau von — zureichend identifizierten — Investitionshemmnissen hinzuwirken. Umweltschutz-, Sicherheits- und Sozialvorschriften müssen dabei selbstverständlich eingehalten werden. Die Politik der Bundesregierung ist darauf ausgerichtet, die Voraussetzungen für die Entfaltung von Investitionen und Strukturwandel zu gewährleisten. So hat sie in ihrem Zuständigkeitsbereich beispielsweise den Ausbau des Telekommunikationssystems zügig fortgeführt; Investitionshemmnisse bestehen hier nicht. Im übrigen weist sie darauf hin, daß es auch einige zur Standortvorsorge beantragte und genehmigte Projekte gibt, die aus unterschiedlichen Gründen bisher nicht verwirklicht wurden.

Zur Verfolgung ökonomischer und außerökonomischer Ziele muß der Staat auch weiterhin Einfluß auf die Rahmenbedingungen nehmen. Dabei ist aber immer zu überprüfen, ob und inwieweit tatsächlich ein Regelungsbedarf besteht und welche Wirkungen sich für den Marktprozeß ergeben.

5. Staatsausgaben

Die Entwicklung der Ausgaben von Gebietskörperschaften und Sozialversicherung hat zu einem deutlichen Anstieg der Staatsquote geführt (von reichlich 32 v. H. des Bruttosozialprodukts 1960 auf knapp 47 v. H. 1979). In den Berichten wird hervorgehoben, daß eine Gewichtsverlagerung zugunsten der Aufgabenbereiche Bildung, soziale Sicherheit, öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Gesundheit stattgefunden hat. Hervorgehoben wird außerdem, daß der Anteil der Sachinvestitionen an den gesamten Staatsausgaben inzwischen wesentlich geringer ist als zu Beginn der sechziger Jahre. Das RWI macht dafür nicht nur einen abnehmenden Investitionsbedarf in vielen Aufgabenbereichen verantwortlich, sondern auch die Folgekosten früherer Investitionen und eine „extensive Personalpolitik“. Die stark expandierenden Personalausgaben hätten zu einer Beschränkung des politischen und ökonomischen Handlungsspielraums geführt.

Wie schwierig es allerdings ist, Kriterien zur Beurteilung staatlicher Aktivitäten zu entwickeln und anzuwenden, macht das DIW deutlich. Einerseits wird vorgebracht, die Funktionszuweisung zwischen öffentlichem und privatem Sektor sei so lange zweckmäßig, wie sie „die Billigung der Mehrheit der Bevölkerung findet“. Andererseits wird dann zu Recht auf prinzipielle Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Nachfrage nach öffentlichen Gütern hingewiesen, weil die Wirtschaftssubjekte in diesem

Bereich ihre Präferenzen nicht oder nur verzerrt offenbaren.

Das DIW macht weiter geltend, daß durch staatliche Aktivitäten, insbesondere im Bereich der Infrastruktur, oft auch die Produktionsbedingungen der Unternehmen nachhaltig verbessert würden. In ähnlicher Weise argumentieren Ifo, das auf den Vorleistungscharakter des Bildungssystems verweist, und HWWA, das die Produktivitätseffekte der Verkehrsinfrastruktur hervorhebt. Die Bundesregierung erachtet diese Gesichtspunkte für sehr wesentlich. Die Produktivitätsentwicklung im privaten Bereich ist nicht unabhängig vom Ausmaß und von der Struktur staatlicher Leistungen. Oft ist es auch erst ein Leistungsangebot des Staates, das die Basis für komplementäre private Aktivitäten bildet. Das RWI hat nach Auffassung der Bundesregierung solche Interdependenzen unterschätzt. So wird beispielsweise die Beteiligung der Staatsbediensteten am Produktivitätsfortschritt der Privatwirtschaft von diesem Institut prinzipiell als Umverteilungsvorgang qualifiziert.

Die Bundesregierung ist der Ansicht, daß bei jeder Diskussion der Einkommens- und Wachstumswirkungen öffentlicher Leistungen sorgfältig zu bedenken ist, zu welchen Auswirkungen es an anderen Stellen des ökonomischen Systems kommt. Eine vertiefende Analyse der Struktur- und Wachstumswirkungen, die von Strukturveränderungen im öffentlichen Sektor ausgehen, ist auch weiterhin ein wichtiges Untersuchungsfeld der Strukturberichte. Die Bundesregierung hat den Instituten ein entsprechendes Schwerpunktthema vorgegeben (vgl. Punkt I. 2 dieser Stellungnahme).

6. Außenwirtschaft

Übereinstimmend wird in den vorliegenden Berichten auf die wachsende Außenhandelsverflechtung der deutschen Wirtschaft hingewiesen. Sie hat in den sechziger Jahren und — in etwas geringerem Maße — in den siebziger Jahren ständig zugenommen. Verstärkt wurde dabei insbesondere der intraindustrielle Warenaustausch mit anderen Industrieländern, bevorzugt innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Die Bundesregierung sieht in der gegenseitigen Handelsdurchdringung ähnlich fortgeschrittener Volkswirtschaften primär ein entwicklungstypisches Phänomen. Sie teilt nicht die Auffassung des Ifo-Instituts, daß das Wachstum des Intra-EG-Handels hauptsächlich auf Protektionsmaßnahmen gegenüber Drittländern zurückzuführen sei.

Die Institute stellen zwar fest, daß die Fertigwarenimporte aus Entwicklungsländern insgesamt im Berichtszeitraum nur wenig zugenommen haben. Es gibt aber wichtige Ausnahmen wie die Schwellenländer im südostasiatischen Raum und Brasilien. Nach Auffassung der Bundesregierung zeigt dies, daß der Markterfolg der Entwicklungsländer auch wesentlich von der jeweiligen eigenen wirtschaftspolitischen Strategie abhängt. Die Bundesregierung wird sich auch in Zukunft — nicht zuletzt im Interesse dieser Länder — für freien Handel und offene

Märkte einsetzen. Sie sieht dabei in den Beschlüssen der Tokio-Runde des GATT ein wichtiges Orientierungsdatum.

Generell wird in den Berichten festgestellt, daß sich unter erschwerten außenwirtschaftlichen Bedingungen, wie z. B. den DM-Aufwertungen oder den Exportanstrengungen Japans und der Schwellenländer, solche Wirtschaftsbereiche gut behaupten konnten, die im Wettbewerb mit ausländischen Konkurrenten Qualitäts- und Verfügbarkeitsvorteile ins Spiel bringen können sowie Bereiche, die vergleichsweise hohe Anforderungen an die Qualifikation der eingesetzten Arbeitskräfte stellen. Teilweise wird angemerkt, daß die Wiedereingliederung von Arbeitskräften, die durch verstärkte Importe aus Entwicklungsländern freigesetzt werden, besonders schwierig sei (DIW, IfW). Die Institute nennen verschiedene Hemmnisse. Dazu zählt die Konzentration dieser Importe auf bestimmte Produktgruppen; der Anpassungsdruck ist deshalb ungleich über Wirtschaftszweige und Regionen verteilt. Außerdem werden die spezifische Ausbildungsstruktur und das Ausbildungsniveau der betroffenen Arbeitskräfte hervorgehoben. Aus der Sicht der Bundesregierung rechtfertigt dies jedoch nicht protektionistische Eingriffe. Entscheidend ist vielmehr, daß notwendige Anpassungen vollzogen werden. Den Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Mobilität kommt dabei auch künftig große Bedeutung zu.

Die Politik der Bundesbank und die reale Aufwertung der D-Mark in den siebziger Jahren werden von den Instituten unterschiedlich beurteilt. Das RWI meint, die Bundesbank habe über Wechselkursmanipulationen versucht, Stabilitätspolitik zu betreiben. Die Wechselkurs- und Zinspolitik habe Beschäftigungsprobleme in Kauf genommen, um mit einer überbewerteten D-Mark den Wohlstandstransfer an das Ausland, insbesondere in die Ölländer, zu begrenzen. Folgt man dagegen dem HWWA, so hat sich die Stabilitätspolitik der Bundesbank der Tendenz nach positiv auf die Ausschöpfung von internationalen Wettbewerbsvorteilen und den wirtschaftlichen Strukturwandel ausgewirkt. Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung. Der Kurs der D-Mark ist aufgrund von Marktkräften zwar schneller und stärker gestiegen, als es dem Stabilitätvorsprung entsprach. Dies war aber nicht zuletzt eine Reaktion der Märkte auf eine Politik in unseren Partnerländern, die vielfach kurzfristige Wachstumserfolge auch auf das Risiko höherer Inflation suchte und damit das langfristige Wachstum und das Vertrauen in die jeweilige Währung gefährdete. In diesem Zusammenhang mag auch die zunehmende Bedeutung der D-Mark als internationale Anlage- und Reservewährung eine Rolle gespielt haben. Die Anpassungs- und Beschäftigungsprobleme der deutschen Wirtschaft, die nach 1973 virulent wurden, dürften jedoch nicht in erster Linie auf die Aufwertungen zurückzuführen sein, sondern wesentlich auch auf zusätzliche Belastungsfaktoren wie vor allem den Ölpreisschock, aber auch den weltweiten Konjunkturabschwung und den internen Kostendruck.

Auf Anpassungsstrategien, mit denen Unternehmen auf die veränderte internationale Wettbewerbssitu-

ation reagiert haben, wird in einigen Berichten ausführlich eingegangen (HWWA, IfO, IfW). Beispiele sind die zunehmenden Direktinvestitionen im Ausland sowie die Expansion des passiven Veredelungsverkehrs. Die Bundesregierung vertritt den Standpunkt, daß diese Aktivitäten insgesamt — auch im Hinblick auf ihre Beschäftigungseffekte — positiv zu beurteilen sind. Es wurden neue Arbeitsplätze in den Investitionsgüterindustrien geschaffen, und es wurden gefährdete Arbeitsplätze gegen zunehmenden Importdruck verteidigt. Bei den Direktinvestitionen spielen außerdem aus deutscher Sicht Aspekte der Rohstoffsicherung und Markterschließung eine Rolle. Aus Sicht der Entwicklungsländer sind sie für die Förderung des Industrialisierungsprozesses oftmals von zentraler Bedeutung.

Flexibles Anpassungsverhalten ist bei einer defizitären Leistungsbilanz in besonderem Maße gefordert. Den Schwächetendenzen, die inzwischen auch im deutschen Außenhandel mit Produkten der Spitzentechnologie erkennbar wurden (HWWA, IfW), muß mit erhöhten Anstrengungen begegnet werden. Dies gilt nicht zuletzt auch im Hinblick auf das Vordringen ausländischer — vorwiegend japanischer — Anbieter in Märkten, in denen die deutsche Industrie traditionell eine führende Stellung einnimmt. Die Bundesregierung hat in der Vergangenheit mehrfach Maßnahmen ergriffen, um die Investitions- und Innovationskraft der Unternehmen zu stärken. Sie wird diese Politik weiterverfolgen. Auf notwendige Anpassungen im Energiebereich wird an späterer Stelle eingegangen (vgl. Punkt II. 8 dieser Stellungnahme).

Angesichts des hohen Stellenwerts, den strukturelle Anpassungsprozesse für die Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung haben, legt die Bundesregierung Wert darauf, daß die Institute auch künftig diesen Problembereich schwerpunktmäßig untersuchen (vgl. Punkt I. 2 dieser Stellungnahme).

7. Einkommensverteilung

Der Anteil des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte am Bruttosozialprodukt ist — wie das IfO ausweist — im Berichtszeitraum weitgehend stabil geblieben. Es gab allerdings erhebliche Strukturverschiebungen innerhalb dieses Aggregates. So ist der Anteil der Lohn- und Gehaltssumme am verfügbaren Einkommen von 57,3 v. H. (1965) auf 50,2 v. H. (1979) gesunken, während der Anteil der empfangenen sozialen Leistungen (von 20,6 v. H. auf 26,0 v. H.) sowie der Anteil der Entnahmen und Vermögenseinkommen (von 24,6 v. H. auf 27,4 v. H.) gestiegen sind. Diese Verschiebungen sind auch durch die abnehmende Zahl der Erwerbstätigenhaushalte bedingt.

Das DIW geht der Frage nach, wie sich die Einkommensverteilung auf soziale Gruppen entwickelt hat und welche Bedeutung dabei dem Transfersystem zukommt. Die für den Zeitraum von 1973 bis 1978 angestellte Untersuchung weist insgesamt eine deutliche Zunahme der Umverteilung aus. Durch das

Transfersystem wurden Rentnerhaushalte über die gesamte Einkommensskala, die Angestellten- und Arbeiterhaushalte vor allem im unteren Einkommensbereich begünstigt. Dem steht eine starke Belastungszunahme bei den Arbeitern und Angestellten im oberen Einkommensbereich gegenüber.

Das DIW führt an, daß das Transfersystem den Strukturwandel positiv beeinflusst. Das bereitgestellte soziale Netz werde in hohem Maße akzeptiert und sei eine Voraussetzung dafür, daß soziale Konflikte in der Bundesrepublik Deutschland besser bewältigt werden als in vielen anderen Industrieländern. Dies habe Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität und die Durchsetzung von Innovationen. Die Bundesregierung teilt diese Auffassung.

Genauer untersucht hat das DIW auch Entwicklungstendenzen in der Transferbelastung des Unternehmenssektors nach 1973. Das Institut betont, daß es im Zeitablauf zu einer Entlastung gekommen sei, und folgert daraus, der staatliche Umverteilungsprozeß habe — entgegen mancher Vorurteile — nicht auf die Investitionsschwäche Mitte der siebziger Jahre hingewirkt. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte dieses Ergebnis außerdem noch vor dem Hintergrund einer zweiten Entwicklung gesehen werden: dem zeitlichen Verlauf der Renditen im Unternehmensbereich.

Von DIW und RWI werden eingehende Untersuchungen zu unterschiedlichen Verteilungsmaßen durchgeführt. Daraus geht hervor, daß die nach verschiedenen Konzepten berechnete Lohnquote zwischen 1969 und 1974 merklich angestiegen, seitdem aber wieder gefallen ist. Was die Renditen selbst anbetrifft, so deuten die vom DIW berechneten Reihen zumindest zwischen 1974 und 1977 auf eine Abschwächung hin. Im RWI-Bericht wird nicht nur für die genannten Jahre ein Ertragsrückgang festgestellt, sondern darüber hinaus — anders als beim DIW — noch ein langfristig nach unten gerichteter Trend in der Kapitalrendite. Wegen der großen wirtschaftspolitischen Bedeutung dieses Punktes hält die Bundesregierung hier eine Klärung in den Strukturberichten 1983 für erforderlich.

8. Energieverteuerung

Übereinstimmend mit der Bundesregierung sehen alle Institute in der Bewältigung der tiefgreifenden strukturellen Anpassungsvorgänge, die von den 1973/74 und 1979/80 abrupt einsetzenden Rohölpreissteigerungen und nachfolgenden Preiserhöhungen bei anderen Energieträgern ausgegangen sind, eine der wesentlichen Aufgaben der deutschen Wirtschaft für die achtziger Jahre. Erfahrungen aus der ersten Phase der Energieverteuerung 1973 bis 1978, auf die sich die Analysen der Institute aus Datengründen weitgehend beschränken, können hierfür nur erste Hinweise liefern. Die Dauerhaftigkeit der Energieverteuerung wurde seinerzeit vielfach nicht voll erkannt.

DIW, HWWA, IfW und RWI stellen bereits für diese Phase bei den privaten Haushalten nicht unbeträchtliche Erfolge bei der Energieeinsparung und

Ölsubstitution fest. Dennoch sehen die Institute gerade im Bereich der Privathaushalte noch einen erheblichen Bedarf an Strukturanpassung. Speziell das Ifo-Institut kommt nach eingehenden Untersuchungen zu dem Ergebnis, daß sich die Nachfrage nach Haushaltsenergie und Kraftstoffen in der ersten Teuerungsphase nur partiell und noch zu zögernd an die veränderten Rahmenbedingungen angepaßt habe. Die Bundesregierung teilt die Auffassung dieses Instituts, daß ohne eine Verhaltensänderung bei der Mehrheit der Verbraucher eine nachhaltige Energieeinsparung nicht zu erzielen ist. Sie sieht ihren Beitrag hauptsächlich darin, die Bemühungen der privaten Haushalte und der Unternehmen um sparsame und rationellere Energieverwendung sowie um Mineralölsubstitution durch geeignete Rahmenbedingungen weiter zu unterstützen. Der Wandel in der Nachfrage- und Produktionsstruktur, der durch die Energieverteuerung ausgelöst wird, darf nicht durch staatliche Eingriffe behindert werden.

Was die bisher empirisch feststellbaren Wirkungen des ersten Ölpreisschubes angeht, so vertritt das Ifo-Institut die Auffassung, daß die Strukturprobleme der meisten energieintensiven Produktionsbereiche nicht direkt der Ölverteuerung zurechenbar sind. Das IfW stellt fest, die Energiepreissteigerungen hätten insgesamt die Grundtendenz des Strukturwandels verschärft. Das Kieler Institut führt auch aus, daß die veränderte Energiesituation nicht allein strukturelle Anpassungsprobleme zur Folge gehabt hat, sondern in einzelnen Wirtschaftsbereichen — Energiewirtschaft, Elektrotechnik und Teilen des Maschinenbaus — starke Impulse zur technologischen Entwicklung auslöste. DIW, Ifo und RWI betonen ebenfalls das beträchtliche Investitionspotential als Folge der Energiepreiserhöhungen, wie auch die Chancen, die sich der deutschen Exportwirtschaft hierdurch eröffnen.

Die Berichte zeigen, daß die Bemühungen der Industrie zur Energieeinsparung und kostensparenden Energieträger-Umstellung bislang relativ erfolgreich gewesen sind. So hat sich in den Jahren 1973 bis 1979 in diesem Bereich trotz gestiegener Nettoproduktion der Mineralölanteil von rd. 39 v. H. auf 29 v. H. am insgesamt rückläufigen Energieverbrauch vermindert. Vom RWI wird jedoch gleichzeitig betont, daß ungeachtet der bisherigen Anstrengungen die nach wie vor notwendigen sektoralen Anpassungs- und Umstellungsprozesse noch einen erheblichen Zeit- und Finanzbedarf erfordern. Die Bundesregierung sieht weitere Möglichkeiten zur rationellen Energieverwendung im Bereich der Industrie und erwartet, wie bereits im Jahreswirtschaftsbericht 1981 ausgeführt, verstärkte Anstrengungen vor allem zur besseren Nutzung der Abwärme, nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem Ausbau der Fernwärme.

Die Bundesregierung ist der Meinung, daß auch künftig im Rahmen der Strukturberichterstattung Fragen der gesamtwirtschaftlichen und strukturellen Auswirkungen der veränderten Energiesituation untersucht werden sollen. Sie hat in den neuen Aufträgen für die nächste Berichtsphase ein entspre-

chendes Schwerpunktthema vergeben (vgl. Punkt I. 2 dieser Stellungnahme).

9. Globalsteuerung

Vor allem das DIW geht auf die konjunkturellen und strukturellen Wirkungen prozeßpolitischer Maßnahmen ein. Es gelangt dabei für den zugrundegelegten Beobachtungszeitraum 1963 bis 1979 zu dem Ergebnis, daß in der Mehrzahl der Fälle von den Haushalten der Gebietskörperschaften prozyklische Wirkungen ausgegangen sind. Nach Einschätzung der Bundesregierung haben die Haushaltspolitiken der einzelnen Ebenen in unterschiedlichem Maße den konjunkturellen Erfordernissen entsprochen. Sie ist der Auffassung, daß die Bewertung der konjunkturellen Wirkungen der öffentlichen Haushalte maßgeblich von dem zugrundegelegten Meßkonzept geprägt wird, ohne sich eines der unterschiedlichen quantitativen Konzepte zu eigen zu machen. Eine Betrachtungsweise, die primär auf die globalen Nachfragewirkungen der Fiskalpolitik abstellt, wird ferner nicht ausreichend der Tatsache gerecht, daß die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung seit Mitte der siebziger Jahre verstärkt darauf ausgerichtet war, den notwendigen Strukturanpassungsprozeß der Wirtschaft insbesondere durch die Schaffung und Sicherung geeigneter Rahmenbedingungen zu erleichtern.

DIW, HWWA, IfW und RWI weisen zu Recht darauf hin, daß eine Messung der Struktureffekte indirekt wirksamer Maßnahmen der Globalsteuerung, zu denen insbesondere steuerpolitische Erleichterungen zählen, auf erhebliche methodische Probleme stößt. Nach Ansicht von DIW und IfW haben aber vor allem die seit Mitte der siebziger Jahre gewährten steuerlichen Entlastungen wesentlich zu einer Verbesserung des Investitionsklimas beigetragen und positive Trends verstärkt.

Das DIW sieht auch im Programm für Zukunftsinvestitionen, das von der Bundesregierung Anfang 1977 beschlossen wurde, einen Schritt in die richtige Richtung. Von dem Programm seien — wie das Institut bei Kritik in Einzelheiten meint — für Wachstum und Beschäftigung positive Wirkungen ausgegangen. Auf zu vermutende Entzugseffekte bei diesem Programm weist das HWWA in seinen einleitenden Bemerkungen hin.

Neben den Strukturwirkungen währungspolitischer Maßnahmen, die die Institute im Zusammenhang mit der Außenhandelsentwicklung analysiert haben (vgl. Punkt II. 6 dieser Stellungnahme), hat das DIW globale und strukturelle Auswirkungen der Geldpolitik näher untersucht. Das Institut stellt fest, eine potentialorientierte Geldpolitik sei besser geeignet, den Strukturwandel zu fördern als eine antizyklische, diskretionäre Politik. Es sei darüber hinaus zweckmäßig, die Notenbank von speziellen strukturpolitischen Aufgaben freizuhalten. Die Bundesregierung teilt diese Meinung. Zur weiteren vertieften Untersuchung der Wechselwirkungen von Geldpolitik, Inflation und Strukturwandel hat sie im Rahmen der Strukturberichterstattung ein besonderes

Schwerpunktthema vergeben (vgl. Punkt I. 2 dieser Stellungnahme).

10. Instrumente staatlicher Interventionen

a) Standort staatlicher Interventionen im Rahmen der Strukturpolitik

Auftragsgemäß setzen sich die Institute ausführlich mit der Entwicklung sowie den gesamtwirtschaftlichen und strukturellen Wirkungen staatlicher Interventionen, insbesondere von Subventionen, auseinander. Übereinstimmend stellen sie eine erhebliche Zunahme staatlicher Interventionen in einzelnen Sektoren fest. Nach Berechnungen des Ifo-Instituts entfallen gegenwärtig auf die durch Subventionen, Zölle und administrative Maßnahmen vom Staat beeinflussten Wirtschaftszweige etwa 40 v. H. der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung.

Bei der Bewertung strukturpolitischer Interventionen zeigen sich zwischen den Instituten durchaus unterschiedliche Auffassungen. So weist das HWWA Maßnahmen zugunsten einzelner Wirtschaftszweige einen ausschließlich subsidiären Charakter zu; danach werden staatliche Interventionen nur dann für gerechtfertigt gehalten, wenn Marktergebnisse durch externe Einflüsse in erheblichem Maße verzerrt werden und diesen Marktstörungen ein hohes gesamtwirtschaftliches Gewicht zukommt. Das IfW vertritt die Auffassung, daß Strukturpolitik überwiegend der Konservierung überkommener Strukturen dient. Das DIW verlangt von der Strukturpolitik eine aktive Rolle zur Förderung des Strukturwandels und des wirtschaftlichen Wachstums sowie zur Sicherung der Versorgung der Bevölkerung.

Die Bundesregierung hat bereits mehrfach — zuletzt im Jahreswirtschaftsbericht 1981 — ihre Haltung zur Rolle der sektoralen Strukturpolitik dargelegt. Sie ist der Auffassung, daß sich die „Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik“ (Drucksachen V/4564 und V/2469) insgesamt bewährt haben, und hält an ihnen fest. Die Steuerung des Wirtschaftsgeschehens erfolgt durch Markt und Wettbewerb sowie durch staatliche Rahmenbedingungen. Die Strukturpolitik soll Anpassungsprozesse in der Wirtschaft unterstützen durch allgemeine Maßnahmen zur Förderung der Faktormobilität, zur Beschleunigung des technischen Fortschritts und zur Entwicklung einer ausgewogenen Regionalstruktur. In besonders begründeten Fällen ist es auch Aufgabe der Strukturpolitik, zur Vermeidung sozialer Härten abrupte Anpassungsvorgänge in der Wirtschaft zu verlangsamen.

Wenn gleichwohl eine Zunahme staatlicher Interventionen festzustellen ist, so ist dies u. a. als Reaktion auf verstärkte Anpassungsprobleme zu erklären. Die Bundesregierung ist der Meinung, daß Interventionen, die der Strukturhaltung dienen, die gesamtwirtschaftliche Effizienz beeinträchtigen; sie wird daher in ihrem Verantwortungsbereich um deren Abbau bemüht bleiben. Beispiele dafür hat sie

mit dem Subventionsabbaugesetz, den Beschlüssen zum Bundeshaushalt 1982 und der Unterstützung der Tokio-Runde zum weltweiten Zollabbau gegeben.

b) Subventionen

Umfang, Entwicklung und sektorale Konzentration

Alle Institute konstatieren für die sechziger und siebziger Jahre einen raschen Anstieg der Subventionen, die deutlich schneller zunahm als das Bruttosozialprodukt. Nach IfW erreichte das Gesamtvolumen der staatlichen Hilfen an Unternehmen 1979 ca. 73,7 Milliarden DM (Subventionen, Vermögensübertragungen, Steuervergünstigungen), das sind 5,3 v. H. des Bruttosozialprodukts. Dabei entfielen allein über 80 v. H. des Mittelvolumens auf „alte“, d. h. traditionelle oder vorprogrammierte Maßnahmen. Nach den Berechnungen des IfW betrug das Volumen der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für Unternehmen im Jahre 1979 sogar über 90 Milliarden DM.

Die Subventionsbegriffe der Institute unterscheiden sich erheblich von der Begriffsbestimmung im Subventionsbericht der Bundesregierung. Die unterschiedlichen Volumina sind u. a. ein Zeichen dafür, daß es bis heute nicht gelungen ist, eine anerkannte und befriedigende Abgrenzung zu finden.

Unabhängig von solchen Abgrenzungsschwierigkeiten stellen die Institute übereinstimmend eine starke Konzentration der Subventionen insbesondere auf die Bereiche Land- und Forstwirtschaft, Verkehr, Wohnungswesen und Kohlenbergbau fest. Allerdings ist im Zeitablauf 1970 bis 1978 eine gewisse Schwerpunktverlagerung eingetreten. In den Vordergrund gerückt sind die Bereiche Energie, Verkehr und Wohnungswesen, während die Land- und Forstwirtschaft — einschließlich des Ernährungsgewerbes — trotz insgesamt zunehmender Subventionen im Vergleich zu den genannten Wirtschaftsbereichen an Gewicht verloren hat. Gemessen an der „effektiven Subventionsrate“ (empfangene Subventionen in Prozent der Nettowertschöpfung ohne Subventionen) sind nach IfW elf Sektoren durch Subventionen überdurchschnittlich protegiert, darunter sieben extrem. Es handelt sich bei diesen u. a. um die Bereiche Eisenbahnen, Land- und Forstwirtschaft, Wohnungsvermietung, Schifffahrt und Kohlenbergbau. Überdurchschnittlich begünstigt werden ferner der übrige Bergbau, der Luftfahrzeugbau, der übrige Verkehr sowie das Gesundheits- und Veterinärwesen. Unterdurchschnittlich, aber immer noch spürbar subventioniert werden nach Angaben des IfW Versorgungsunternehmen, Hersteller von Büromaschinen, Schiffbau, sowie Druckerei und Vervielfältigung.

Auswirkungen auf Strukturwandel

Nach IfW lassen sich im Branchenquerschnitt keine systematischen Beziehungen zwischen der sektoralen Struktur der Subventionsraten und Grundmustern des Strukturwandels nachweisen. Allerdings

führt das Institut aus, es habe den Anschein, daß durch staatliche Hilfen — vor allem des Bundes, auf den 1974 ca. 57 v. H. des Subventionsvolumens entfielen (Länder 37 v. H., Gemeinden 6 v. H.) — überwiegend Schrumpfungsbereiche unterstützt werden, insbesondere im Dienstleistungssektor. Das HWWA stellt ebenfalls fest, daß von den stark begünstigten Bereichen die Landwirtschaft, der Bergbau, die Eisenbahn, die Schifffahrt und der Schiffbau zu den schrumpfenden Zweigen gehören. Lediglich im verarbeitenden Gewerbe scheinen nach IfW die Subventionen, insbesondere die Forschungsförderung, tendenziell stärker die relativ expandierenden Zweige begünstigt zu haben.

Das IfW-Institut kommt zu dem Ergebnis, daß trotz der staatlichen Eingriffe die Beschäftigung nicht von der Nachfrageentwicklung abgekoppelt werden konnte. Allerdings wurde in den subventionierten Wirtschaftszweigen der Anpassungsprozeß bei den Beschäftigten — bis auf die Landwirtschaft — deutlich verzögert.

Abbauvorschläge

Die Institute treten übereinstimmend für ein Durchforsten und den Abbau von Subventionen ein. Sie setzen sich hierzu mit Möglichkeiten auseinander, die Subventionen vor allem in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Wohnungswesen, Steinkohlenbergbau und Verkehr zu begrenzen (vgl. Punkt II. 11 dieser Stellungnahme). Das IfW legt allgemeine Kriterien zum Subventionsabbau vor.

Das IfW hält es ferner für nützlich, daß bestehende und neue Subventionen durch branchen- und fachunabhängige Gremien in regelmäßigen Abständen kritisch im Hinblick auf deren gesamtwirtschaftliche Effizienz beurteilt werden. Die Bundesregierung hat ähnliche Vorschläge bereits geprüft und ist zu dem Ergebnis gekommen, daß derartige Gutachtergremien nicht die verfassungsmäßig dazu berufenen Organe bei der Durchsetzung ihrer generellen Grundsätze für die Subventionspolitik entlasten können, wie sie im Subventionsbericht dargelegt sind (Drucksache 8/3097). Auch sie ist jedoch der Auffassung, daß Subventionen zugunsten einzelner Wirtschaftszweige — durch die staatlichen Organe — laufend auf ihre Zielsetzungen und Auswirkungen überprüft werden sollten.

Die Bundesregierung stimmt der Feststellung von DIW, IfW und HWWA zu, daß es für den aus gesamtwirtschaftlichen und haushaltspolitischen Gründen notwendigen Subventionsabbau nützlich ist, wenn die Institute die verschiedenen Subventionsarten eingehend erörtern und die Wirkungen einzelner staatlicher Transfers analysieren. So ist in den neuen Aufträgen für die Strukturberichte allen Instituten wieder als Schwerpunktthema vorgegeben worden, die gesamtwirtschaftlichen und strukturellen Auswirkungen staatlicher Interventionen, insbesondere von Subventionen, zu untersuchen sowie konkrete Überlegungen für deren Abbau und effizienzsteigernde Umgestaltung zu entwickeln (vgl. Punkt I. 2 dieser Stellungnahme).

c) Außenhandelsprotektion

Subventionen sind nur Teil eines Interventionskomplexes, mit dem der Staat den Wirtschaftslauf beeinflußt. Zu beachten sind auch zahlreiche weitere Eingriffe in den Binnenmarkt (z. B. Marktregulierungen) sowie das System der Zölle und Einfuhrkontingente. In mehreren Berichten wird deshalb versucht, einzelne Interventionsbereiche nicht nur isoliert, sondern auch im Zusammenhang zu untersuchen und zu bewerten. Das IfW kommt bei einer Gegenüberstellung von Binnen- und Zollprotektion (für 1974) zu dem Ergebnis, daß im verarbeitenden Gewerbe insgesamt der Schutz durch die Zollprotektion, gemessen am Subventionsäquivalent je Erwerbstätigen, höher ausfällt als die durchschnittliche Begünstigung der Wirtschaft durch Steuervergünstigungen und Finanzhilfen. Allerdings erreicht die Außenprotektion auch in den besonders geschützten Wirtschaftszweigen (Mineralölverarbeitung, Papiererzeugung und -verarbeitung, Chemie und die Herstellung von Kunststoffen) bei weitem nicht das Ausmaß der Binnenprotektion, die einzelnen Dienstleistungsbereichen zuteil wird. Außerdem ist zu beachten, daß die Zollschränken im Berichtszeitraum stark abgebaut wurden.

Die Bundesregierung wird weiterhin im Rahmen ihrer Möglichkeiten allen protektionistischen Bestrebungen entgegenzutreten. Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse sind keine geeigneten Mittel, um Anpassungs- und Beschäftigungsprobleme zu bewältigen. Jeder Eingriff in einem Land birgt die Gefahr von Folgeeingriffen in sich und stellt letztlich die Liberalisierungserfolge der Vergangenheit in Frage. Angesichts ihrer Bedeutung für den Welthandel kommt den großen Handelspartnern USA, Japan und der EG beim Kampf gegen den Protektionismus eine besondere Verantwortung zu.

d) Binnenmarktregulierungen — staatliche Preisadministration

Die Ergebnisse der Strukturberichte zeigen auch, daß staatliche Eingriffe in die Preisbildung und sonstige Binnenmarktregulierungen unter gesamtwirtschaftlichen und strukturellen Gesichtspunkten erhebliche Probleme aufwerfen. So sind nach Auffassung der RWI die mit Preisregelungen angestrebten Ziele weitgehend nicht erreicht und teilweise sogar in ihr Gegenteil verkehrt worden (Anbieterschutz statt Verbraucherschutz). Auch Ifo, HWWA und IfW weisen darauf hin, daß administrierte Preise — häufig in Verbindung mit anderen staatlichen Interventionen wie etwa staatlichen Monopolen, Konzessionen oder Subventionen — unsystematisch in den Strukturwandel eingreifen. Die staatliche Preisadministration konzentrierte sich im wesentlichen auf die Land- und Forstwirtschaft, die Elektrizitäts- sowie Gas- und Wasserversorgung, die Verkehrswirtschaft einschließlich Nachrichtenübermittlung, die Kredit- und Versicherungswirtschaft sowie auf übrige Dienstleistungsbereiche (u. a. Wohnungsvermietung, Gesundheits- und Veterinärwesen, freie Berufe). IfW und HWWA weisen generell darauf hin, daß die durch Marktregulierungen hervorgerufenen

Verzerrungen in der Produktionsstruktur hohe Aufwendungen des Staates erfordern und deshalb im Ergebnis häufig nicht einmal fiskalisch effizient seien. Zudem sind nach HWWA die volkswirtschaftlichen Kosten dort höher als eventuelle fiskalische Lasten, wo sie über höhere Preise vom Verbraucher getragen werden, wie insbesondere in der Landwirtschaft und im Kohlenbergbau.

Diese Ergebnisse bestätigen die Bundesregierung in der Auffassung, daß der freien, wettbewerblich kontrollierten Preisbildung der Vorzug gegeben und staatliche Markt- und Preisregelungen auf eng begrenzte Ausnahmefälle beschränkt werden sollten. Bestehende Eingriffe sind regelmäßig auf ihre Notwendigkeit hin zu prüfen, wie es etwa die vom Bundeskabinett am 6. Mai 1970 beschlossenen „Grundsätze für staatliche Preisregelungen im Hinblick auf die wirtschaftspolitischen Ziele“ vorsehen (BAnz. Nr. 118 vom 3. Juli 1970). Darüber hinaus bleibt vor allem die Wettbewerbspolitik vor die ständige Aufgabe gestellt, für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auch in den regulierten Bereichen zu sorgen.

e) Gesamtwirkung

Alle Institute weisen zu Recht darauf hin, daß einer Analyse der gesamtwirtschaftlichen und strukturellen Wirkungen staatlicher Interventionen noch erhebliche Grenzen gesetzt sind. Angesichts einer unzureichenden Datenbasis und schwieriger Abgrenzungsfragen erscheint es im allgemeinen schwer möglich, den staatlichen Einfluß im Prozeß des Strukturwandels zu isolieren und in seinem Ergebnis empirisch zu erfassen. Die Wirkungen von einzelnen Marktregulierungen, wie z. B. von Produktionsquoten, staatlichen Beteiligungen, Konzessionen, staatlichen Monopolen oder nichttarifären Handelshemmnissen sind denn auch in den Strukturberichten nicht oder jedenfalls nicht quantitativ untersucht worden. Um weiteren Aufschluß zumindest über die Wirkungsrichtung staatlicher Interventionen zu erhalten, sind vertiefte Untersuchungen nützlich, wie sie die Institute für einzelne besonders subventionierte und regulierte Bereiche durchgeführt haben. Dabei ist stets zu berücksichtigen, daß derartige Untersuchungen notwendigerweise nur einen Ausschnitt aus den in der Realität in hohem Maße interdependenten wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten behandeln können.

Analyseansätze dagegen, die diesem Mangel begegnen wollen und darauf abzielen, die Wirkungen unterschiedlicher Politikbereiche simultan zu erfassen, müssen von besonders stark vereinfachenden Annahmen und subjektiven Schätzungen ausgehen. So weist das RWI, das mit einer sogenannten „Politikmatrix“ den Versuch macht, die strukturellen Wirkungen einiger Politikbereiche in einer Meßzahl zu verdichten, selbst ausdrücklich auf die noch sehr begrenzte Aussagefähigkeit dieses Strukturindikators hin. Daher muß die generelle Schlußfolgerung des Instituts in Frage gestellt werden, daß der Staat die von der gesamtwirtschaftlichen Wachstumschwäche der siebziger Jahre insbesondere im ver-

arbeitenden Gewerbe ausgehenden Belastungsmomente durch die Strukturpolitik und die Setzung von Rahmendaten nicht gemildert, sondern im Gegenteil tendenziell verstärkt habe.

Ähnliches gilt auch für Aussagen des IfW, das ausgewählte Interventionsarten nach Wirtschaftszweigen zusammenstellt und dabei qualitativ nach vier Klassen unterschiedlicher Intensität der staatlichen Regulierungen unterteilt. Die Ergebnisse dieses Überblicks lassen nach IfW erkennen, daß — von der außenwirtschaftlichen Protektion abgesehen — das verarbeitende Gewerbe „eine Art Insel im Meer staatlicher Interventionen“ bilde. Zugleich konstatiert das Institut aber für die Dienstleistungszweige, die auf dem gegebenen sektoralen Disaggregationsniveau stark oder vollständig reguliert erscheinen, daß es in diesen Zweigen häufig Teilbereiche gebe, die sich weitgehend frei von Interventionen entwickeln.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse zur Analyse der staatlichen Interventionen, daß deren gesamtwirtschaftlichen und strukturellen Auswirkungen noch weiter vertieft untersucht werden müssen (vgl. Punkt I. 2 dieser Stellungnahme).

11. Staatliche Interventionen in einzelnen Bereichen

Die Institute haben auftragsgemäß die gesamtwirtschaftlichen und strukturellen Auswirkungen von staatlichen Interventionen in einzelnen Bereichen untersucht und dabei teilweise auch Überlegungen zur Änderung und zum Abbau von staatlichen Eingriffen angestellt.

a) Agrarpolitik

Die Stellungnahmen aller Institute zur Agrarpolitik konzentrieren sich im wesentlichen auf die EG-Markordnungspolitik, die in weitgehender Übereinstimmung kritisch beurteilt wird. Im Ergebnis wird festgestellt, daß diese Politik zu einer Verzögerung des Strukturwandels in der Landwirtschaft, zur Verschärfung regionaler und betrieblicher Einkommensunterschiede sowie zu wachsenden Belastungen für den internationalen Handel und für die Verbraucher geführt hat. Vor allem wird die hohe Subventionierung der deutschen Landwirtschaft angegriffen.

Die Bundesregierung teilt diese Beurteilung nicht in allen Punkten. Sie ist jedoch wie die Institute der Auffassung, daß viele Probleme auf Fehlentwicklungen in der Anwendung der Marktordnungsinstrumente der Europäischen Gemeinschaft zurückzuführen sind.

Es bestehen Vorbehalte gegenüber den im einzelnen unterschiedlichen Vorschlägen von HWWA, Ifo, IfW und RWI zur inhaltlichen Ausgestaltung einer Neuorientierung der Agrarpolitik. Bei den empfohlenen Systemen der generellen direkten Einkommensstützung werden vor allem die politische Konsensfähigkeit und administrative Praktikabilität in der Euro-

päischen Gemeinschaft überschätzt. Außerdem hält die Bundesregierung die Vorschläge zur kostenneutralen Umstellung auf direkte Einkommenshilfen für unrealistisch. Das Konzept einer stärker produkt- und betriebsbezogenen sowie regional gezielten Beihilfepolitik erscheint unter Abgrenzungsgesichtspunkten problematisch; darüber hinaus könnte es die finanziellen Schwierigkeiten möglicherweise noch verschärfen.

Hingegen teilt die Bundesregierung die Auffassung des DIW, das in einer Auflockerung oder teilweisen Aufhebung der Interventionsmechanismen und einem Abbau der Beihilfen geeignete Ansätze sieht, um das Marktgleichgewicht wieder herzustellen. Dazu gehören auch der Ausbau der Mitverantwortung der Landwirte für den Absatz ihrer Erzeugnisse, insbesondere in Form der Beteiligung der Erzeuger an der Finanzierung der Überschüsse, und eine vorsichtige Preispolitik. Es sollte versucht werden, eine leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft vornehmlich durch eine Stärkung der marktwirtschaftlichen Kräfte zu erreichen.

Der landwirtschaftliche Strukturwandel hat sich nicht zuletzt durch die agrarpolitische Flankierung auch im letzten Jahrzehnt zügig und unter Vermeidung sozial- und gesellschaftspolitisch unerwünschter Entwicklungen vollzogen. Hierzu haben die in der Betrachtung der Institute vernachlässigten Maßnahmen der nationalen Agrarstruktur- und Agrarsozialpolitik mit beigetragen.

b) Verkehrspolitik

Bei der Behandlung verkehrspolitischer Fragen haben sich DIW, HWWA, Ifo und IfW insbesondere mit den Problemen der Deutschen Bundesbahn beschäftigt. Die strukturellen Wirkungen der Verkehrsinfrastrukturpolitik werden hingegen nur am Rande analysiert. Die Verkehrswegeinvestitionen des Bundes leisten jedoch einen bedeutenden Beitrag zur qualitativen und quantitativen Verbesserung der Infrastruktur.

Auf den Zuschußbedarf der Bundesbahn und den Umfang der auf die Bahn entfallenden öffentlichen Hilfen sind die Institute (DIW, HWWA, Ifo) relativ umfassend eingegangen; die Zuordnung der Subventionen wird von ihnen aber zumeist ausschließlich nach der Branchenzugehörigkeit des Zahlungsempfängers vorgenommen und nicht auch nach den mittelbar geförderten Gruppen. Wie die insgesamt ständig steigenden Zuschüsse zeigen, konnte die wirtschaftliche Lage der Deutschen Bundesbahn bisher trotz beachtlicher Erfolge in einzelnen Bereichen, besonders auf dem Gebiet der Personaleinsparung, nicht in ausreichendem Umfang verbessert werden. Deshalb ist die Wettbewerbsfähigkeit der Deutschen Bundesbahn vor allem durch Konzentration auf solche Angebote, die vom Markt angenommen werden, sowie durch weitere Rationalisierungsanstrengungen auf sämtlichen geeigneten Gebieten zu verbessern.

Damit die Bundesbahn ihre Marktchancen in Zukunft besser nutzen kann, sollte nach Auffassung

der Bundesregierung u. a. auch die Eigenverantwortung ihrer Geschäftsführung erhöht werden. Ein erster Schritt in diese Richtung wird mit der anstehenden Novellierung des Bundesbahngesetzes eingeleitet.

Daneben sieht die Bundesregierung es als vordringlich an, durch Schwerpunktbildung eine ausgewogene Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur sicherzustellen und zu einer Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern Schiene, Wasserstraße und Fernstraße beizutragen.

c) Energiepolitik

Für den Bereich der Energiepolitik äußern sich die Institute in erster Linie zu staatlichen Interventionen im Steinkohlenbergbau. Sie bewerten die unter dem Gesichtspunkt der Versorgungssicherheit erforderliche Subventionierung der deutschen Steinkohle übereinstimmend im Grundsatz positiv.

Die Höhe der Subventionen wird allerdings von einigen Instituten kritisch beurteilt. Das Ifo-Institut vertritt die Auffassung, daß der in den nächsten Jahren zu erwartende zusätzliche Bedarf an Steinkohle aus Gründen einer preiswerten Energieversorgung in erster Linie mit Importkohle gedeckt werden sollte.

Die Bundesregierung strebt eine optimale Nutzung der deutschen Kohle an. Dabei soll zwischen den konkurrierenden Zielen „Versorgungssicherheit“ und „Bereitstellung kostengünstiger Energie“ ein vertretbarer Ausgleich gefunden werden. Schon wegen der bisher erreichten Höhe der Subventionen von rd. 6,3 Mrd DM in 1980 stößt eine Aufstockung der Förderkapazität an Haushaltsgrenzen. Die Liberalisierung der Kohleeinfuhr, die auch von DIW, Ifo, und IfW ausdrücklich befürwortet wird, ist bereits insofern realisiert, als für den erkennbaren Bedarf neue Kohleimportmöglichkeiten eröffnet wurden. Eine Verdrängung deutscher Kohle durch Importkohle ist allerdings nicht beabsichtigt.

HWWA und RWI schlagen eine Änderung des Subventionssystems in der Weise vor, daß den Verbrauchern deutscher Kohle lediglich der Preis für Importkohle in Rechnung gestellt wird. Die Differenz zwischen Weltmarktpreis und höheren deutschen Förderkosten sollte nach Auffassung des HWWA durch staatliche Subventionen vollständig ausgeglichen werden, während das RWI zur Finanzierung eine „Energiesicherungsumlage“ auf den Verbrauch von importiertem Mineralöl und Erdgas befürwortet.

Eine zusätzliche Verteuerung des importierten Mineralöls und Erdgases durch eine Energiesicherungsumlage, die den Anreiz erhöhen soll, diese Energieträger durch andere zu substituieren, hält die Bundesregierung nicht für notwendig. Vom Wärmepreis her ist deutsche Kohle bereits jetzt preisgünstiger als schweres Heizöl; das gilt zum Teil auch für Erdgas. Eine zusätzliche Verteuerung von Mineralöl und Erdgas durch eine solche Umlage würde — trotz Entlastung von der Verstromungsabgabe — erhebliche Teile der deutschen Industrie in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit beein-

trächtigen. Das gegenwärtig parktizierte gemischte Subventionssystem bietet nach Auffassung der Bundesregierung insgesamt größere Vorteile als die vorgeschlagene Finanzierung über eine Energiesicherungsumlage oder über den Staatshaushalt. Eine vollständige Aufbringung der Mehrkosten der deutschen Steinkohle aus allgemeinen Haushaltsmitteln würde die Belastung der Haushalte von Bund und Kohleländern noch weiter erhöhen.

d) Wohnungsbaupolitik

Die Institute stellen fest, daß an die Stelle des nach dem Krieg vorrangigen Ziels, breite Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen, eine Mehrheit von Zielen getreten ist. Hervorgehoben werden die Eigentumsbildung, die Verbesserung der Wohnungsversorgung bestimmter Problemgruppen gerade in Ballungsgebieten sowie städtebauliche Ziele. Bei der Untersuchung einzelner wohnungspolitischer Instrumente durch DIW, HWWA und Ifo wird deutlich, daß durch die Vermehrung der angestrebten Ziele auch verstärkt Zielkonflikte auftreten. Kritik wird insbesondere an der steuerlichen Behandlung des Wohneigentums, an dem bisherigen System des sozialen Wohnungsbaus und an der Modernisierungsförderung geübt, wobei neben den Mitnahmeeffekten vor allem die Verteilungswirkungen dieser Maßnahmen im Vordergrund stehen. Unter dem Gesichtspunkt der Verteilungswirkungen wird das Wohngeld dagegen günstig beurteilt.

Die Bundesregierung teilt nicht alle Kritikpunkte der Institute. Sie ist jedoch auch der Auffassung, daß es neuer Orientierungen in der Wohnungspolitik bedarf. Dementsprechend hat sie am 27. Mai 1981 Beschlüsse gefaßt, die unter Berücksichtigung notwendigen Mieterschutzes marktwirtschaftlichen Elementen mehr Gewicht verleihen. Durch diese Verbesserung der Rahmendaten für den freifinanzierten Wohnungsbau soll ein stärkerer Einsatz privaten Kapitals zur Schaffung von Wohnraum ermöglicht werden. Die Bundesregierung prüft gegenwärtig, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind.

e) Forschungs- und Technologiepolitik

Die Bundesregierung ist mit den Instituten der Meinung, daß Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsaktivitäten die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft wesentlich beeinflussen. Sie teilt auch die Auffassung des IfW, daß die Förderung von Forschung und Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland im ganzen gesehen zu denjenigen Maßnahmen des Staates gehört, die den Strukturwandel voranbringen können. Während das DIW die staatlichen Unterstützungen von Forschung und Entwicklung der Wirtschaft als richtig angelegt beurteilt und das HWWA eher Gesichtspunkte für eine globale Förderung anführt, schlägt das RWI einen völligen Verzicht auf direkte und indirekte Fördermaßnahmen vor. Dieser Vorschlag erscheint verfehlt.

Die Bundesregierung wird auch in Zukunft ihre Politik fortsetzen, über allgemeine, vor allem auf kleine und mittlere Unternehmen ausgerichtete Maßnahmen der Forschungs- und Entwicklungsförderung

die Innovationsbereitschaft der Wirtschaft zu stärken und volkswirtschaftlich wichtige Technologiebereiche schwerpunktmäßig zu fördern. Da Forschung und Entwicklung zu den selbstverständlichen Aufgaben der Unternehmen gehören, prüft sie vor einer Schwerpunktförderung, ob das wissenschaftlich-technische und das wirtschaftliche Risiko als hoch eingeschätzt werden muß, ob der finanzielle Einsatz für die Unternehmen zu groß ist und ob die Entwicklungen so langfristig sind, daß auf absehbare Zeit nicht mit Gewinnen gerechnet werden kann (vgl. Bundesbericht Forschung VI, Drucksache 8/3024).

f) Regionalpolitik

Die Ausführungen der Institute zu Regionalproblemen machen deutlich, daß regionalpolitische Maßnahmen bei der Flankierung struktureller Anpassungsprozesse auch künftig eine große Rolle spielen werden; die regionale Strukturpolitik muß daher weiterentwickelt und an die veränderten Rahmenbedingungen angepaßt werden. Als einen bedeutsamen Schritt in diese Richtung wertet die Bundesregierung die jüngsten Beschlüsse des Planungsausschusses für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, wodurch die Fördergebiete, in denen derzeit 36 v. H. der Bevölkerung des Bundesgebietes leben, auf eine Fläche mit einem Bevölkerungsanteil von 29,77 v. H. reduziert werden. Regionale Wirkung haben, worauf auch HWWA und IfW hinweisen, neben dem regionalpolitischen Förderinstrumentarium auch bestimmte sektorale Hilfen.

g) Umweltschutzpolitik

Die Bundesregierung begrüßt es, daß in den Berichten von HWWA, IfW und RWI einige mit der zunehmend knapper werdenden natürlichen Ressource Umwelt zusammenhängende strukturelle Aspekte aufgegriffen werden. Wie die Bundesregierung in der Antwort auf die Große Anfrage der Fraktionen von SPD und FDP zur Umweltpolitik vom 27. Februar 1980 (Drucksache 8/3713) und im Jahreswirtschaftsbericht 1981 dargelegt hat, betrachtet sie die auf Ressourcenschonung ausgerichtete Umweltpolitik als Voraussetzung für eine langfristige Sicherung der Existenzgrundlagen der Volkswirtschaft. In seinen instrumentellen Aussagen enthält der Strukturbericht des RWI eine nachdrückliche Unterstützung des Verursacherprinzips, an dem sich die Umweltpolitik der Bundesregierung orientiert. Vom IfW wird der verstärkte Einsatz ökonomischer Steuerungsinstrumente gefordert, deren Bedeutung die Bundesregierung mehrfach betont hat. In den Berichten von HWWA, IfW und RWI wird festgehalten, daß die Umweltpolitik der Bundesregierung insgesamt die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nicht gefährdet hat.

h) Arbeitsmarktpolitik

Die Bundesregierung stimmt mit RWI, HWWA und IfW überein, daß die Arbeitsmarktpolitik mit ihren gezielten Maßnahmen einen Beitrag zur Lösung

partieller Diskrepanzen zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage leisten kann. Sie ist mit dem IfW ferner der Auffassung, daß die Effizienz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums erhöht werden sollte. Die Bundesregierung ist an vertieften Untersuchungen arbeitsmarktpolitisch bedeutsamer Fragen im Rahmen der nächsten Strukturberichte interessiert und hat ein entsprechendes Schwerpunktthema vorgesehen (vgl. Punkt I. 2 dieser Stellungnahme).

i) Bildungspolitik

Das RWI befaßt sich mit der „Bildungsexpansion“ seit den sechziger Jahren und geht dabei auch auf Entzugseffekte auf dem Arbeitsmarkt sowie auf sektorale Veränderungen im Bildungsgefüge der Erwerbstätigen ein. Das Institut vertritt die Ansicht, die ökonomischen und außerökonomischen Ziele der Bildungspolitik seien noch nicht erreicht worden. Die eigentliche Bewährungsprobe der Bildungsexpansion im Beschäftigungssystem stehe noch aus, da der Teil der Hochschulabsolventen, der von Unternehmen eingestellt oder freiberuflich tätig werde, nach wie vor gering sei. Nach Auffassung der Bundesregierung sind bisher die gestiegenen Qualifikationen vergleichsweise reibungslos aufgenommen worden; der Strukturwandel in den letzten Jahrzehnten wäre anders nur schwer zu bewältigen gewesen. Auch in Zukunft dürfte sowohl das gesamtwirtschaftliche als auch das individuelle Risiko eher in einem Mangel an qualifizierter Berufsausbildung als in einem Überschuß bestehen.

Der Zuwachs der Zahl der Hochschulabsolventen wird jedoch zumindest in einigen Bereichen künftig erheblich über dem liegen, was zur bloßen Deckung des Ersatzbedarfs für traditionell „akademische“ Arbeitsplätze notwendig wäre; auf Facharbeiterniveau sind trotz des gegenwärtigen und bevorstehenden hohen Neuzugangs regionale und sektorale Engpässe nicht auszuschließen.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß der Einzelne in seinem Bildungsverhalten durchaus flexibel auf sich verändernde Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt reagiert. Das Beschäftigungssystem wirkt z. B. über Einstellungspraxis und Einkommensstrukturen mit auf die Wahl von Bildungsweg und Beruf durch die Jugendlichen ein.

Auch für die Zukunft lehnt die Bundesregierung eine bedarfsorientierte Lenkung der Bildungspolitik ab, soweit sie rechtlich und faktisch überhaupt möglich wäre. Sie vertritt eine Bildungspolitik, die im Rahmen des finanziell Vertretbaren auf Förderung und Beratung, auf Angebot, Wettbewerb und Leistung setzt.

j) Mittelstandspolitik

Das IfW hebt die positiven Wirkungen der staatlichen Förderung selbständiger Existenzgründungen hervor. Nach Einschätzung des Instituts treiben diese Maßnahmen durchweg den Strukturwandel voran. Die Bundesregierung sieht die Förderung von Existenzgründungen als wichtigen Bestandteil ihrer Mittelstandspolitik an und begrüßt, daß sich die Zahl der selbständigen Existenzen seit 1976 stabilisiert hat.

I. Aufträge zu den vorliegenden Strukturberichten

1. Inhalt der Auftragsschreiben

Der Bundesminister für Wirtschaft hat Ende Januar 1978 an fünf wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute (DIW, HWWA, Ifo, IfW, RWI) getrennte Forschungsaufträge mit dem Titel „Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft“ vergeben. Im Rahmen der Aufträge sollten insbesondere

- a) die Ursachen des Strukturwandels ermittelt,
- b) Wechselwirkungen zwischen strukturellen Veränderungen und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung aufgedeckt,
- c) intersektorale Zusammenhänge zwischen Expansions- und Schrumpfungsvorgängen aufgezeigt,
- d) strukturelle Entwicklungslinien herausgearbeitet und
- e) die Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt sichtbar gemacht werden.

Die Strukturberichte sollten so angelegt sein, daß

- a) Implikationen der Wirtschaftspolitik einschließlich der gesamtwirtschaftlichen Rahmengestaltung auf die Strukturen der Wirtschaft verdeutlicht,
- b) Hemmnisse der Strukturanpassung identifiziert und die gesamtwirtschaftlichen und intersektoralen Wirkungen strukturpolitischer Maßnahmen analysiert werden.

Bei der Auftragserteilung wurde von folgenden Grundsätzen ausgegangen:

- a) Gesonderte Erstellung der Strukturberichte durch die einzelnen Institute, um den angesichts der Komplexität des Vorhabens notwendigen Methoden- und Interpretationswettbewerb zu gewährleisten.
- b) Gesamtwirtschaftliche Konsistenz der Strukturanalysen auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.
- c) Transparenz verwendeter Methoden und statistischer Daten.
- d) Gliederungstiefe von ca. 60 Wirtschaftsbereichen.
- e) Berichtszeitraum von 1960 bis möglichst zur Gegenwart.

Im Rahmen dieser für alle Institute geltenden inhaltlichen und konzeptionellen Vorgaben sahen die Aufträge vor, daß die Institute jeweils innerhalb ihrer Berichte für folgende Bereiche vertiefte Analysen entsprechend den Schwerpunkten ihrer Forschungstätigkeit vornehmen:

- DIW: Determinanten der Beschäftigungsstruktur und deren Wandel.
Privater Verbrauch und öffentliche Investitionen.
Anwendung des Bonner Strukturmodells.
Input-Output-Analyse in institutioneller Gliederung.
- HWWA: Außenhandel und Direktinvestitionen im Ausland.
Strukturelle Konsequenzen des Technologietransfers deutscher Unternehmen.
- Ifo: Investitionen.
Technischer Fortschritt, Umwelt-, Energie- und Rohstoffragen.
Produzierendes Gewerbe, Binnenhandel und Verkehr.
- IfW: Auswirkungen einer veränderten weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung.
Dienstleistungssektor.
- RWI: Privater Verbrauch.
Einnahmen- und Ausgabentransaktionen des Staates.
Arbeitsmarkt.
Einfluß von Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Wirtschaftsstruktur.

2. Durchführung der Aufträge

In der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 wurde der Aufbau einer regelmäßigen sektoralen Strukturberichterstattung angekündigt. Da mit einem derartigen Vorhaben statistisch-methodisches Neuland betreten wurde, erhielten die fünf genannten wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute zunächst Ende 1976 den Auftrag, in Vorstudien die Möglichkeiten und Grenzen einer gesamtwirtschaftlichen Strukturanalyse aufzuzeigen. Nach Auswertung dieser Vorarbeiten wurde den fünf Instituten im Januar 1978 die Erstellung von Strukturberichten zum 30. Dezember 1980 übertragen. Erste Forschungsergebnisse wurden im August 1979 in Zwischenberichten dargestellt. Nach Vorlage der Hauptberichte haben die Institute mit den Arbeiten für die nächsten Berichte begonnen, die 1983 abgeliefert werden sollen.

Das Statistische Bundesamt erstellt seit 1978 umfangreiche Neu- und Umberechnungen. Dadurch wurde die statistische Datenbasis für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen insgesamt und für die Strukturberichterstattung im besonderen verbessert und vertieft. Diese Arbeiten werden auch in Zukunft jährlich fortgeführt.

An den Überlegungen zum Aufbau einer periodischen Strukturberichterstattung waren auch bisher

die Bundesländer und die Spitzenverbände der Wirtschaft laufend beteiligt. Durch die Jahreswirtschaftsberichte und die jeweils umgehende Veröffentlichung vorliegender Ergebnisse wurde die Öffentlichkeit ständig über den Fortgang der Strukturberichterstattung unterrichtet.

3. Begleitforschung

Ergänzend zu den Aufträgen für die sektorale Strukturberichterstattung haben das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und das Institut für Weltwirtschaft, Kiel, Ende August 1978 den Auftrag erhalten, „Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der sektoralen Strukturberichterstattung“ im Rahmen von Vorstudien zu untersuchen. Die Ergebnisse der inzwischen vorliegenden Studien werden nach Vorarbeiten des Arbeitskreises „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ gemeinsam mit den Bundesländern ausgewertet. Letztere haben sich noch nicht abschließend

zur Regionalisierung der Strukturberichterstattung geäußert. Vorerst wird geprüft, ob sich trotz der angespannten Finanzlage in den einzelnen Ländern die erforderliche Verstärkung der Arbeitsgruppen der Statistischen Landesämter für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen verwirklichen läßt.

Ebenfalls im Rahmen der Strukturberichterstattung sind im Mai 1979 Forschungsaufträge mit dem Titel „Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung der für die Bundesrepublik Deutschland vorliegenden Input-Output-Tabellen“ an das Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen, und das Institut für allgemeine und textile Marktwirtschaft, Münster, vergeben worden. Das Ifo-Institut, München, wurde im April 1978 mit dem Forschungsprojekt „Umstellung der Input-Output-Tabellen des Ifo-Instituts für die Jahre 1962 und 1964 auf die Systematik Input-Output (SIO) des Statistischen Bundesamtes“ beauftragt. Sämtliche dieser Studien zur Input-Output-Analyse wurden bis zum Frühjahr 1981 abgeschlossen.

II. Zusammenfassungen der Berichte

Die fünf an der sektoralen Strukturberichterstattung beteiligten Forschungsinstitute haben die folgenden Zusammenfassungen ihrer Berichte formuliert:

Zusammenfassung des Strukturberichtes 1980 des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin

1. Für die ökonomische Analyse des Strukturwandels gibt es kein bewährtes oder allseits akzeptiertes theoretisches Konzept. Von daher ist der vorliegende Strukturbericht ein erster Schritt in empirisches und theoretisches Neuland. Es ist versucht worden, durch die mannigfaltigen Erscheinungen des Strukturwandels Entwicklungslinien zu ziehen und Determinanten des gesamtwirtschaftlichen und sektoralen Strukturwandels herauszuarbeiten.

2. Zu diesen Bestimmungsfaktoren des Strukturwandels gehören zunächst solche exogenen Faktoren, die nur schwer oder sehr langfristig beeinflussbar sind. Wichtig in diesem Zusammenhang sind

- a) technologische Entwicklungen;
- b) der Welthandel und die internationale Arbeitsteilung. Dabei sind politische gewollte Kooperationsformen sowie währungspolitische Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Hierzu rechnet aber auch die Verfügbarkeit und die Preisentwicklung von Rohstoffen;
- c) die demographische Entwicklung.

3. Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik läßt sich allerdings nicht allein mit Verände-

rungen in der Konstellation exogener Faktoren erklären. Die sich auch aufgrund weiterer Determinanten ergebenden jeweils neuen Verteilungs- und Preisrelationen, politischen Prioritäten und Zukunftserwartungen bestimmen die Investitionsentscheidungen der Unternehmen, die Verbrauchentscheidungen der privaten Haushalte sowie die Entscheidungen der öffentlichen Haushalte und damit letztlich den sektoralen Strukturwandel von Produktion und Beschäftigung.

4. Sowohl in den sechziger als auch in den siebziger Jahren hat ein erheblicher Strukturwandel stattgefunden. Auch wenn einige Entwicklungen in den siebziger Jahren akzentuierter verlaufen sind, hat es jedoch kaum grundsätzlich neue Bestimmungsfaktoren des Strukturwandels gegeben. Geändert haben sich allerdings die Konstellation dieser Faktoren und die Reaktionen der Wirtschaft. Dies hatte Rückwirkungen auf die Wachstumsbedingungen. In der Zeit nach 1973 ist eine Abschwächung der Wachstumsimpulse zu beobachten, eine Tatsache, die den Titel des Strukturberichts des DIW geprägt hat. Dies darf allerdings nicht als eine konjunkturelle Aussage verstanden werden, vielmehr wird die Zeit von 1960 bis 1973, die im folgenden kurz als Expansionsperiode bezeichnet werden soll, der Zeit danach, die im folgenden als Abschwächungsperiode gekennzeichnet werden soll, gegenübergestellt.

Veränderte Konstellation der exogenen Faktoren

5. Die veränderte Konstellation der exogenen Faktoren läßt sich am besten im Hinblick auf ihre Konsequenzen für den Arbeitsmarkt beschreiben:

- a) Die technologische Entwicklung — hier im weitesten Sinne verstanden — ist die Basis unserer Produktivitätsfortschritte und unseres Wohlstandes; sie erlaubt den Einsatz arbeitssparender Produktionstechniken und wirkt damit in Richtung einer Freisetzung von Arbeitskräften.
- b) Die zunehmende internationale Arbeitsteilung hat für die deutsche Volkswirtschaft in der Expansionsperiode starke Wachstumsimpulse ausgelöst. Die damit verbundenen Produktivitäts- und Einkommenssteigerungen waren Grundlage für einen raschen Prozeß der Wohlstandssteigerung. Während im Rahmen der steigenden Außenhandelsverflechtung der Bundesrepublik ständig neue Arbeitsplätze geschaffen worden sind, ist dieser Effekt in der Abschwächungsperiode durch den tendenziell beschäftigungsmindernden Effekt des stärkeren Importanstiegs überkompensiert worden.
- c) Die demographische Entwicklung, die eine rückläufige Zahl deutscher Erwerbspersonen bedeutete, hat dazu beigetragen, daß in der Expan-

sionsperiode negative Beschäftigungskonsequenzen nicht zum Zuge kamen; vielmehr haben sogar in zunehmendem Maße ausländische Arbeitskräfte Beschäftigung gefunden. Dagegen wurde in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre das 1974/75 entstandene Beschäftigungsproblem durch die seit 1976 zusätzlich auf den Arbeitsmarkt drängenden Erwerbspersonen verstärkt.

- d) Seitdem haben alle drei Faktoren — Technologie, internationale Arbeitsteilung und Erwerbspersonenpotential — verschärfend auf die Arbeitsmarktp Probleme gewirkt; Wachstumsimpulse, die kompensierend auf die vom Strukturwandel ausgelösten Beschäftigungseffekte einwirkten, waren in der Abschwächungsperiode nur noch in begrenztem Umfang vorhanden.

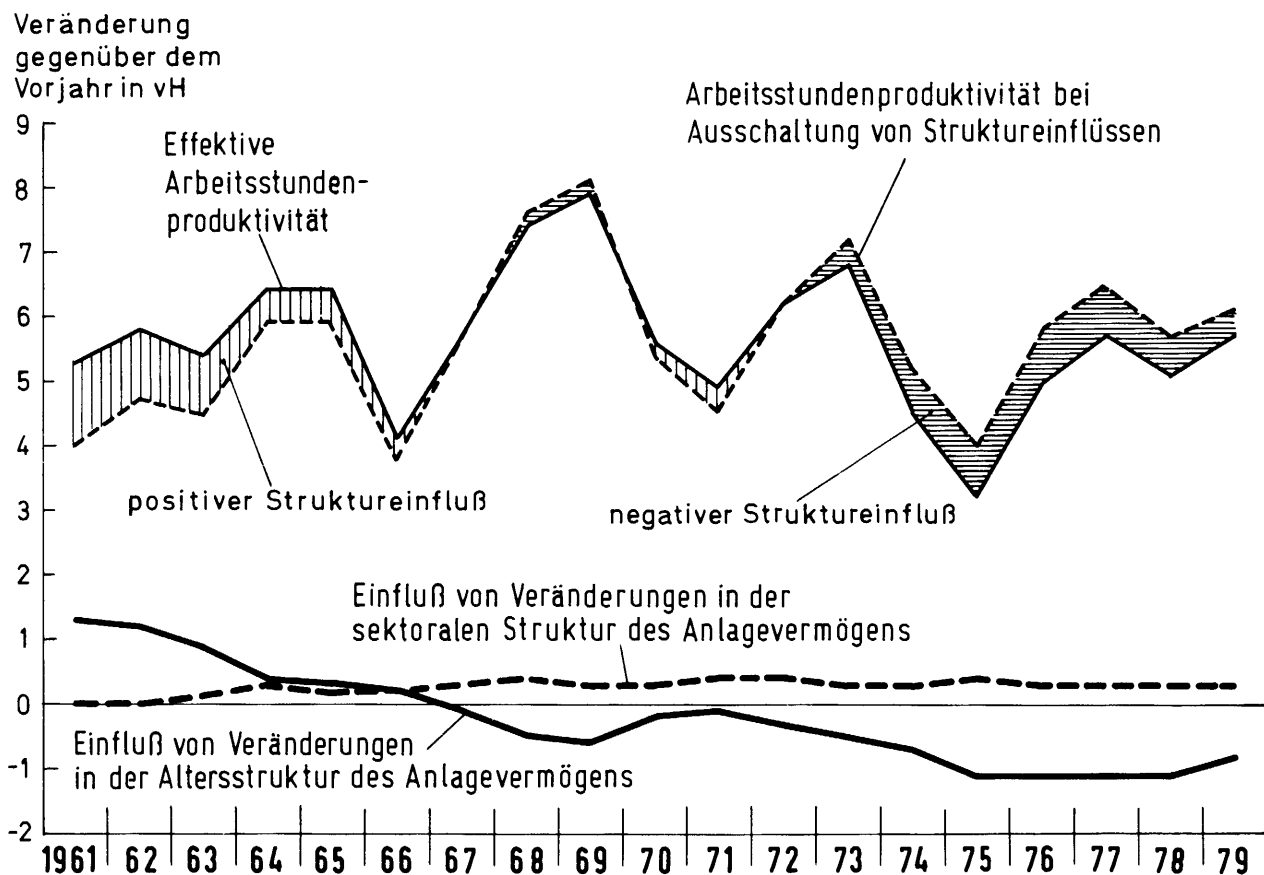
Technologische Entwicklung

6. Die technologische Entwicklung hat sich einerseits in beiden Perioden in einer nach wie vor hohen Zunahme der Arbeitsproduktivität, andererseits —

Schaubild 1

Strukturelle Einflüsse auf die Veränderungsrate der Arbeitsstundenproduktivität¹⁾

— Unternehmen ohne Wohnungsvermietung —



1) 1978 und 1979 vorläufig.

hauptsächlich in der Abschwächungsperiode — in einer Reduzierung des Mehrbedarfs an Investitionen pro Produkteinheit an zahlreichen Stellen niedergeschlagen.

7. Die Zunahme der Arbeitsproduktivität ist eng verknüpft mit der Investitionstätigkeit der Unternehmen. So hat der Einbruch der Investitionstätigkeit im Gefolge der Rezession 1974/75, der bisher nicht wieder aufgeholt worden ist, dazu geführt, daß sich die Altersstruktur des Kapitalstocks verschlechtert hat. Dies hatte negative Rückwirkungen auf das Produktivitätspotential. Anders ausgedrückt: Die Arbeitsproduktivität wäre stärker gestiegen, wenn sich die Altersstruktur des Anlagevermögens nicht verschlechtert hätte. Dagegen hatten die sektoralen Strukturwandlungen einen positiven Einfluß auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität. Insgesamt ist die Summe dieser Struktureffekte in der Abschwächungsperiode negativ gewesen.

8. In einigen Branchen hat sich auch der Investitionsbedarf zur Ausweitung der Produktionskapazitäten verringert. Dazu haben neue Produktionstechniken beigetragen — man denke an die Mikroelektronik. Dieser Trend wurde nur teilweise durch Faktoren kompensiert, die einen Mehrbedarf an Investitionen erfordern, z. B. Umweltschutz oder Maßnahmen zur Energieeinsparung. In den letzten Jahren reduzierte sich dadurch der Mehrbedarf an Investitionen pro Produkteinheit.

Welthandel und internationale Arbeitsteilung

Ausfuhr

9. Sieht man von konjunkturellen Schwankungen ab, so hat die deutsche Ausfuhr ihren Anteil am Welthandel, gemessen an den nominalen Exporten von 13 Industrieländern, vergleichsweise stetig ausgeweitet. Lediglich die Entwicklung in den Jahren 1973 bis 1975 fällt aus dem Rahmen. Die beträchtlichen Anteilsgewinne im Jahre 1973 sind von den Anteilsverlusten in den Jahren 1974/75 im Gefolge der Weltrezession kompensiert worden.

In realer Betrachtung hat die Bundesrepublik ihren Anteil am Welthandel bis 1974 etwa gehalten. Die Einbußen im Jahre 1975 sind allerdings nur teilweise wieder aufgeholt worden. Hinzu kommt, daß in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre der Welthandel selbst weniger stark expandierte als in den fünfzehn Jahren zuvor. Insgesamt sind die vom Welthandel ausgehenden Wachstumsimpulse kleiner geworden.

10. Die auf dem Weltmarkt durchsetzbaren Preissteigerungen haben die Exporteure auch in die Lage versetzt, vergleichsweise hohe Lohnsteigerungen zu

verkräften. Sie haben jedoch nicht immer ausgereicht, um den Lohnstückkostenanstieg zu kompensieren. Damit wird deutlich, daß die vergleichsweise günstige Exportentwicklung auch mitbestimmt worden ist durch die Tatsache, daß die Exporteure bei Aufwertungen Erlöse einbußen in Kauf genommen haben, um Marktanteile zu halten.

11. Durch die Unterbewertung der DM, die bis zur Freigabe der Wechselkurse bestanden hat, ist die deutsche Wettbewerbsposition begünstigt worden. Umgekehrt haben temporäre Überbewertungen der DM in der Abschwächungsperiode Druck auf die Wettbewerbsfähigkeit derjenigen Branchen ausgeübt, die unter starkem Preiswettbewerb stehen.

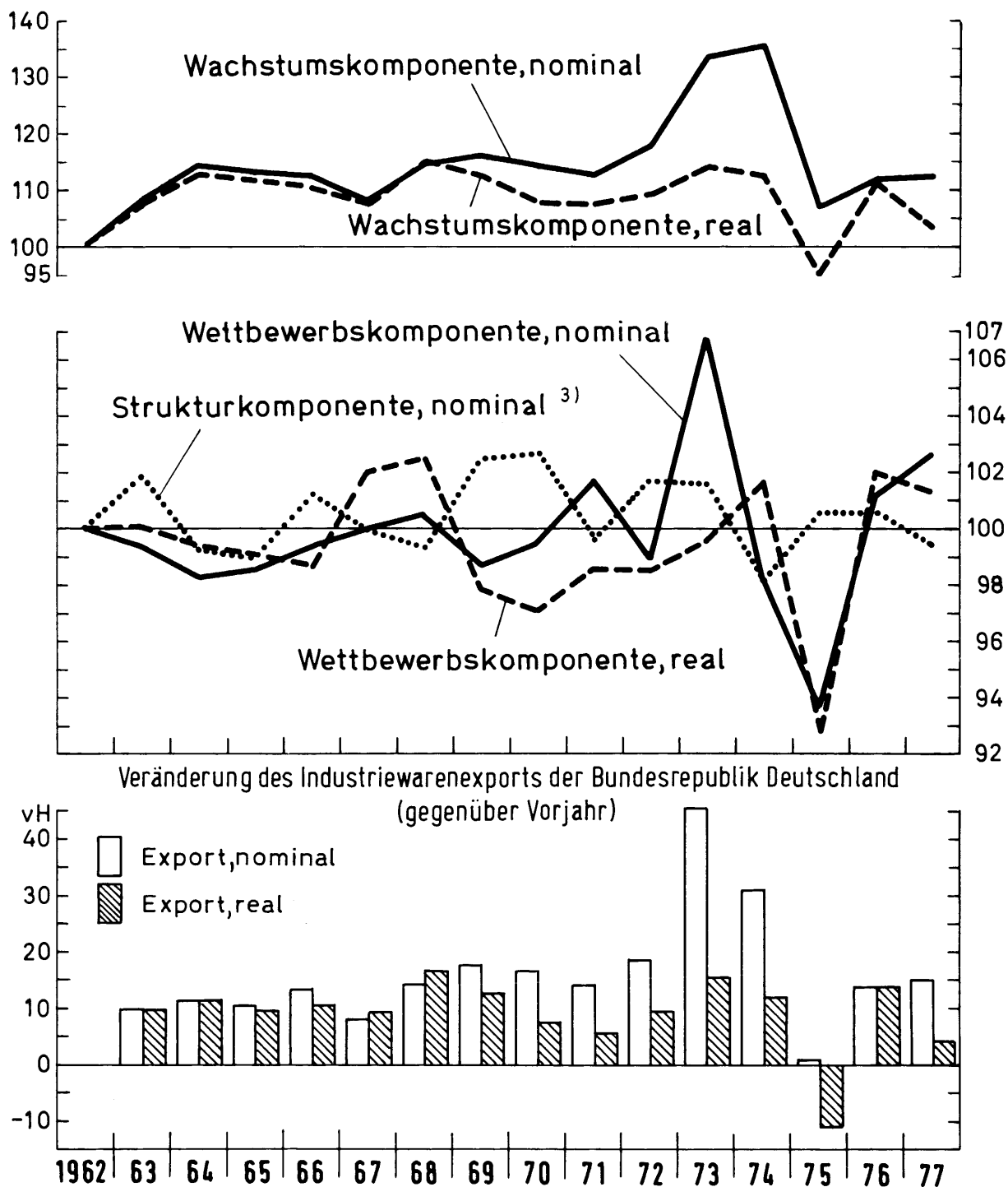
12. Im Zuge der verstärkten Einbindung der Bundesrepublik in die internationale Arbeitsteilung stand in den sechziger Jahren die Ausweitung des Fertigwarenhandels zwischen den Industrieländern im Vordergrund, vor allem während des Aufbaus des Gemeinsamen Europäischen Marktes. Die siebziger Jahre waren darüber hinaus durch die Industrialisierungserfolge in einer Reihe fortgeschrittener Entwicklungsländer geprägt. Hinzu kamen die Erdölverteuerungen, aber auch Impulse, die von der gesteigerten Kaufkraft der OPEC-Länder ausgelöst worden sind.

13. Zerlegt man die Entwicklung der deutschen Exporte in eine Struktur- und in eine Wettbewerbskomponente, so zeigt sich, daß die sechziger Jahre im wesentlichen durch eine positive Strukturkomponente gekennzeichnet waren: der Export hat von den Veränderungen in der güter- und ländermäßigen Zusammensetzung des Handels mit Industriewaren profitiert. Die siebziger Jahre waren von einer durch die Rezession 1974/75 bedingten negativen Wettbewerbskomponente geprägt: die Exporteure haben bei den von ihnen gehandelten Gütern in den Abnehmerländern Marktanteile verloren. Gegen Ende der siebziger Jahre hat sich die Wettbewerbsposition der Ausfuhr wesentlich verbessert. Wettbewerbsvorteile hat noch immer der Export von Maschinenbauerzeugnissen, Textilien, chemischen Erzeugnissen und NE-Metall. In einigen Warengruppen, die überdies quantitativ stark ins Gewicht fallen, war freilich die Wettbewerbskomponente rückläufig. Hierzu zählen Straßenfahrzeuge, elektrotechnische Erzeugnisse, Büromaschinen und Datenverarbeitungsgeräte, feinmechanische und optische Erzeugnisse.

14. Die Exportabhängigkeit der deutschen Wirtschaft, gemessen durch die gesamte Produktion, die von der Ausfuhr (direkt und indirekt) ausgelöst worden ist, in Relation zur Bruttoproduktion, hat von 16 v. H. im Jahre 1962 auf 23 v. H. im Jahre 1976 zugenommen. Gesamtexportquoten von mehr als 40 v. H. hatten im Jahre 1962 zwei, 1972 vier und 1976 neun Wirtschaftszweige aufzuweisen.

**Komponenten²⁾ der jährlichen Entwicklung des Industriewarenexports¹⁾
der Bundesrepublik Deutschland 1962 bis 1977**

jeweiliges Vorjahr = 100



1) SITC 5 bis 8; Basis US-Dollar. — 2) Berechnet auf der Grundlage der Industriewarenexporte von 13 westlichen Industrieländern (EG-Länder ohne Irland (7), Österreich, Schweden, Norwegen, USA, Kanada, Japan), gegliedert nach 15 Warengruppen und 20 Importländern bzw. -regionen und unter Zugrundelegung eines jährlich wechselnden Gewichtungsschemas. Vgl. auch Fußnoten in Tab. 2.4/3. — 3) Die Strukturkomponente läßt sich in Ermangelung geeigneter Preisstatistiken nur nominal nachweisen.

Einfuhr

15. Während sich die Exportsituation als relativ stabil erwiesen hat, sind auf der Importseite deutlichere Veränderungen aufgetreten. Die Importzuwächse sind zu einem wesentlichen Teil hochwertigen Industrieprodukten zuzuordnen. So haben überdurchschnittlich und auch wesentlich stärker als die entsprechenden Exporte die Importe von Straßenfahrzeugen, elektrotechnischen Erzeugnissen, Bekleidung und chemischen Erzeugnissen zugenommen. Unterdurchschnittlich haben sich die Importe von Eisen und Stahl, aber auch von Maschinenbauerzeugnissen, Textilien und NE-Metall entwickelt. Die Importanteile in der zuerst genannten Gruppe sind in den siebziger Jahren weiter überdurchschnittlich gestiegen. Auch auf der Importseite gibt es somit Indikatoren für die Verschärfung des Wettbewerbs. Freilich soll man die Wettbewerbsproblematik bei der Erklärung des Imports nicht überschätzen. Lediglich im Verbrauchsgüterproduzieren Gewerbe sind die Preiselastizitäten größer als die Nachfrageelastizität.

16. Ein erheblicher Anteil an der Einfuhr entfällt auf Güter, die sich durch heimische Produkte nicht oder nur schwer ersetzen lassen. In den siebziger Jahren waren für derartige Güter zum Teil spektakuläre Verteuerungen zu verzeichnen (Mineralöl). So war die zweite Phase sprunghafter Ölpreiserhöhungen in den Jahren 1979/80 die wichtigste Ursache dafür, daß die Leistungsbilanz in den letzten beiden Jahren erhebliche Defizite aufweist. Dagegen hat in der ersten Phase (nach 1973) die Aufwertungstendenz der D-Mark einen Teil der auf US-Dollar-Basis festgesetzten Preiserhöhungen aufgefangen.

Allerdings hat sich schon bis heute ein wesentlicher Einsparungseffekt im Ölverbrauch erzielen lassen. Die Ölpreisentwicklung hat ohne Zweifel die Unsicherheit bei der Einschätzung der Zukunft verstärkt; sie ist aber keineswegs der wichtigste Faktor für das abgeschwächte Wachstum in der zweiten Periode.

17. Besondere Beachtung findet in der öffentlichen Diskussion der Handel mit Entwicklungsländern. Während sich die Position der Entwicklungsländer in den sechziger Jahren tendenziell verschlechterte, hat sie sich vor dem Hintergrund gestiegener Rohstoffpreise wieder verbessert. Profitiert haben davon freilich in erster Linie die erdölexportierenden Länder. Der Handel mit den Entwicklungsländern ist eine wesentliche Stütze des deutschen Exports, insbesondere bei hochwertigen Industrieprodukten. Knapp ein Fünftel des Warenexports geht in die Entwicklungsländer. Auf der Importseite gibt es zwei Schwerpunkte: Einmal die Rohstoffeinfuhr, an der auch rückständige Entwicklungsländer partizipieren. Demgegenüber konzentriert sich die Fertigwareneinfuhr, die in Konkurrenz auch mit der deutschen Industrie steht, auf wenige Schwellenländer.

18. Eine zusammenfassende Beurteilung der Position der Bundesrepublik im internationalen Wettbewerb ist gegenwärtig nicht leicht; ein allzu großer Pessimismus scheint jedoch nicht angebracht:

- a) Einerseits ist eine Extrapolation von Wettbewerbspositionen einzelner Branchen im internationalen Handel fragwürdig, weil es letzten Endes nicht auf die Zugehörigkeit zu einer Branche ankommt, sondern auf die Flexibilität einzelner Unternehmen.
- b) Andererseits begünstigt das vergleichsweise niedrige Inflationstempo in der Bundesrepublik die Wirtschaft im internationalen Wettbewerb.
- c) Die Exportwirtschaft wird zudem davon profitieren, daß die weltweiten Bemühungen um Öleinsparung und -substitution die Investitionsgüternachfrage anregen, die in der Bundesrepublik auf ein reichhaltiges Angebot stößt.
- d) Allerdings dürfte bei anderen Produkten die Konkurrenz von Schwellenländern auf heimischen und Dritt-Märkten eher noch fühlbarer werden.

Es bestehen also durchaus Chancen, die Leistungsbilanz ausgeglichen zu gestalten; dies gilt insbesondere dann, wenn die Bemühungen um die Mineralölsubstitution entschlossen fortgesetzt werden und die Ölpreiserhöhungen gleichmäßiger und kalkulierbarer ausfallen.

Binnenwirtschaftliche Determinanten

19. Die Anpassung an die veränderte Konstellation der exogenen Faktoren ist auch dadurch erschwert worden, daß neben der von der Weltrezession ausgelösten Wachstumsschwäche sich in der Abschwächungsperiode auch die binnenwirtschaftlichen Wachstumsimpulse verringert haben. Dazu gehört auf der einen Seite der Wohnungsbau, der nach Bauboom Anfang der siebziger Jahre vor allem im Bereich des Geschoßwohnungsbaus in Ballungsgebieten stark eingeschränkt wurde. Auf der anderen Seite sind die staatlichen Infrastrukturinvestitionen seit Mitte der siebziger Jahre hinter dem allgemeinen Ausgabenwachstum der öffentlichen Haushalte zurückgeblieben. Nur zum Teil war dies darauf zurückzuführen, daß der Erweiterungsbedarf in einigen Aufgabenbereichen als nicht mehr so drängend angesehen wurde.

20. Eine viel größere Rolle hat die Finanzierungssituation der öffentlichen Haushalte gespielt. Durch die Rezession 1974/75, die zu einem großen Teil von der Wirtschaftspolitik und dabei insbesondere von der Geldpolitik verursacht worden ist, entstand eine erhebliche Finanzierungslücke im Staatshaushalt. Gewollt an dieser Entwicklung waren damals sicherlich nur die Entlastung der privaten Haushalte durch die Kindergeldreform sowie die geringfügigen Wirkungen der damaligen Steuerreform. Infolge dieser Finanzierungslücke sind die Ausgabenzuwächse in den Jahren danach abgeflacht.

21. Dies geschah zudem in einer Weise, die auch auf mittlere Sicht die Abschwächung von Wachstumsimpulsen zur Folge haben mußte, weil sie zu Lasten der investiven Ausgaben ging. Die Belastung der Staatshaushalte mit weitgehend festgeschriebe-

nen laufenden Ausgaben hat das Potential für künftige investive Ausgaben eingeschränkt. Wachstumsimpulse gehen aber gerade von investiven Ausgaben aus, wobei der Investitionsbegriff an dieser Stelle relativ weit gefaßt werden kann und z. B. auch Bildungsausgaben einschließt.

Privater Verbrauch

22. Von 1960 an war der Zuwachs der verfügbaren Einkommen pro Kopf der Bevölkerung Jahr für Jahr größer als der Preisanstieg für Güter des privaten Verbrauchs, so daß die Realeinkommen ständig zugenommen haben. In der ökonomischen Theorie wird häufig davon ausgegangen, daß bei steigendem Realeinkommen — pro Kopf oder pro Haushalt gerechnet — die Quote der Käufe für den privaten Verbrauch abnimmt. Die Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bestätigen diesen Zusammenhang auch bis Anfang der siebziger Jahre. Seitdem zeigt sich keine eindeutige Tendenz mehr.

23. Von Realeinkommenssteigerungen begünstigt werden auch importierte Güter und Dienstleistungen: Ein markantes Beispiel hierfür ist der steigende Anteil von Auslandsreisen.

24. Durch die Verschiebungen im Transfersystem wurden die Rentnerhaushalte über die gesamte Einkommensskala, die Angestellten- und Arbeiterhaushalte vor allem im unteren Einkommensbereich begünstigt. Da in diesen Einkommensschichten eine höhere Konsumneigung besteht, kann man davon ausgehen, daß die Ausweitung des Transfersystems eine konsumstützende Wirkung gehabt und den Strukturwandel der Nachfrage in Richtung auf zusätzliche Binnennachfrage beeinflußt hat.

25. Auch wenn in der Regel die Belastungseffekte des Transfersystems überschätzt werden, muß doch berücksichtigt werden, daß für ökonomische Entscheidungen die subjektive Einschätzung der Belastung durch das Transfersystem eine Rolle spielt. Insgesamt wird aber das durch das Transfersystem bereitgestellte soziale Netz in hohem Maße akzeptiert und ist eine Voraussetzung dafür, daß soziale Konflikte, insbesondere im Vergleich zu anderen Industrieländern, in geordneten Bahnen verlaufen. Unmittelbare Auswirkungen hat dies auf die Arbeitsproduktivität; hier sei nur an die wesentlich niedrigere Streikhäufigkeit und das entsprechend geringe Volumen der Produktionsausfälle durch Streiks erinnert.

Viel gravierender jedoch ist die Tatsache, daß in den Unternehmen die unbedingt notwendigen Innovationsprozesse nach wie vor weitgehend ungehindert verlaufen können. Dies ist vor allem deshalb keineswegs selbstverständlich, weil die meisten der hier zur Diskussion stehenden Innovationen zunächst einen arbeitssparenden Effekt haben. Die Tatsache, daß auch für die Arbeitslosigkeit ein soziales Netz existiert, das von den Betroffenen in der Regel akzeptiert wird, trägt dazu bei, daß die Einführung von Innovationen in den Produktionsprozeß weniger be-

hindert wird. Angesichts der Tatsache, daß die von diesen Neuerungen ausgehenden Wachstumsimpulse unabdingbare Voraussetzung für die weitere Entwicklung einer in den internationalen Wettbewerbszusammenhang eingebundenen Volkswirtschaft sind, kann diese Auswirkung des Transfersystems nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Staatliche Aktivitäten

26. Mit steigendem Realeinkommen hat auch der Anteil der vom Staat übernommenen Aufgaben zugenommen. Dies bedeutet nicht etwa ein Zurückdrängen privater Aktivitäten, sondern ist Ausdruck einer ständigen Umbewertung der Funktionen des Staates in unserer Gesellschaft. Aufgrund vielfältiger Komplementaritäten zwischen privaten und staatlichen Aktivitäten und der zunehmenden Komplexität des gesellschaftlichen Gefüges ist eine Zunahme von Staatsfunktionen eine der Voraussetzungen für eine sozial und wirtschaftlich ausgewogene Entwicklung. Allerdings gibt es Beispiele dafür, daß die Erfüllung einzelner Aufgaben auch anders organisiert werden kann, als dies in der Bundesrepublik heute der Fall ist. Die trendmäßige Entwicklung der Aufgabenverteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor dürfte jedoch von anderen Organisationsformen nur wenig berührt werden. Bei der Bewertung eines im Trend steigenden Staatshaushalts sollte auch nicht unberücksichtigt bleiben, daß der Staat Leistungen der Wirtschaft nachfragt und als Arbeitgeber zu dem privaten Einkommen der privaten Haushalte beiträgt.

27. Sucht man nach Gründen für die Entwicklung der Struktur des staatlichen Leistungsangebots, so lassen sich für Einzelbereiche Beziehungen z. B. zur Entwicklung der Bevölkerungszahl in bestimmten Altersgruppen herstellen. Ein Beispiel ist der für alle Kinder obligatorische Grundschulbesuch. Zum überwiegenden Teil handelt es sich jedoch um die Folgen des Wandels normativer Vorstellungen und politischer Prioritäten über das für erforderlich gehaltene Angebot staatlicher Leistungen. Die Gewichtsverlagerung der Aufgabenbereiche zugunsten des Bildungs- und Gesundheitswesens hat Auswirkungen auf die sektorale Lieferstruktur, hier insbesondere zugunsten der Dienstleistungsbereiche, gehabt.

28. Dieser Wandel normativer Vorstellungen kommt nicht nur in einer Verschiebung der Konsumstruktur zugunsten des staatlichen Leistungsangebots, der personellen und materiellen Infrastruktur also, zum Ausdruck.

Auch die Vergrößerung des Anteils der Transferzahlungen am verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte, der Sozialleistungen also, ist nicht in erster Linie auf demographische Entwicklung zurückzuführen, sondern auf Änderungen des Leistungsrechts in bezug auf den Empfängerkreis und die Höhe der Transfereinkommen.

29. Aus den vielfältigen wirtschafts- und strukturpolitischen Einflußmöglichkeiten des Staates ergibt

sich eine Reihe von Zielkonflikten, so z. B., wenn staatliche Investitionen überwiegend die Funktion eines konjunkturellen Lückenbüßers erhalten. Aber auch unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten hat sich die Auftragsvergabe für öffentliche Baumaßnahmen häufig als Fehlschlag erwiesen. So sind in der Rezession 1974/75 Baukapazitäten abgebaut worden, die später gefehlt haben.

30. Das Zukunftsinvestitionsprogramm sollte dem Rückgang staatlicher Investitionen entgegenwirken. Es erschloß neue Wachstumsfelder mit zusätzlichen staatlichen und privaten Investitionen. Die in den Jahre 1978 bis 1980 erreichten Zuwächse der Beschäftigung gehen zu wesentlichen Teilen auf dieses Programm zurück, das ein Schritt in die richtige Richtung war. Da die mit dem Programm eingeschlagene Strategie leider nicht fortgesetzt worden ist, zeichnet sich bei den investiven Ausgaben des Staates ein Rückgang ab, der die erreichten Beschäftigungserfolge zu einem Teil wieder zunichte machen dürfte. Überdies hätten die Wachstumsimpulse des Zukunftsinvestitionsprogramms größer sein können, wenn dieses Programm breiter gestreut und besser auf die vorhandenen Kapazitäten abgestimmt worden wäre. So ist ein Teil der Wirkungen des Programms in Preissteigerungen verpufft.

Investitionen und Kapitalausstattung der Unternehmen

31. Zu den wesentlichen Bestimmungsfaktoren der Investitionstätigkeit der Unternehmen zählen die technologische Entwicklung, die Absatzerwartungen der Unternehmen, ihre Kostenstruktur und die daraus abgeleiteten erwarteten Gewinne.

32. Einen hohen Stellenwert nimmt in der wirtschaftspolitischen Diskussion die Frage ein, welchen Einfluß die Lohnhöhe im Vergleich zu anderen Kosten auf den Investitionsprozeß ausübt. Von der Beantwortung der Frage hängt es ab, ob es der Lohnpolitik gelingen kann, Substitutionsprozesse zu verändern und zu anderem Investitionsverhalten der Unternehmen beizutragen. Für die produzierenden Wirtschaftszweige ist versucht worden, diese Beziehungen empirisch zu überprüfen mit allen Einschränkungen, die für derartige Untersuchungen auf einer sehr schmalen statistischen Basis gelten. Dabei hat sich gezeigt, daß der Erklärungswert der Lohnhöhe im Vergleich zu anderen Einflußfaktoren gering ist. Als ein weitaus bedeutsamerer Einflußfaktor hat sich die Entwicklung des Absatzes erwiesen. Die Hypothese, daß es in erster Linie auf die Absatzerwartungen und damit auf die künftige Nachfrage als Bestimmungsgrund für die Investitionsentscheidung und damit letztlich auch für das Einsatzverhältnis von Kapital und Arbeit ankommt, kann daher eine größere empirische Evidenz für sich beanspruchen.

33. Daß das Verhältnis von Lohn- und Kapitalkosten bei allen empirischen Überprüfungen von Bestimmungsfaktoren für Investitionen eine vergleichsweise geringe Rolle spielt, hängt auch damit

zusammen, daß die Kapitalintensität von Investitionen in neue Anlagen mehr als eineinhalb mal so hoch wie die des Anlagebestandes ist. Für ein Unternehmen, das für seine Produkte keinen Expansionspielraum sieht, besteht somit auch dann, wenn die Lohnsätze langsamer steigen als früher, kein Anlaß, seine Faktoreinsatzverhältnisse in Richtung auf mehr Beschäftigte bei geringerem Kapitaleinsatz zu verändern. In der Regel muß man vielmehr mit dem Gegenteil rechnen: Wenn es in diesem Zusammenhang überhaupt zu Investitionen kommt, dann deshalb, um das Angebot an neuen und damit kapitalintensiven Produktionsprozessen zur Verbesserung der Absatzchancen zu nutzen. Auch die Chancen, neue Produkte auf den Markt zu bringen, vergrößern sich nicht in erster Linie deshalb, weil sich das Faktorpreisverhältnis ändert. Es kann kaum zweifelhaft sein, daß für das Investitionsverhalten auch hier die mittelfristigen Absatzerwartungen bestimmend sind.

34. Eine Politik der Lohnzurückhaltung zielt aber auch auf eine Verbesserung der Gewinnposition der Unternehmen. Als Anhaltspunkt hierzu wird im folgenden die Entwicklung von Durchschnittsrenditen betrachtet. Unter dem Gesichtspunkt der Erklärung des Investitionsverhaltens ist dies eher eine vorsichtige Betrachtungsweise. Aus dem Gefälle von marginalen zu durchschnittlichen Kapitalintensitäten kann der Schluß gezogen werden, daß auch die Renditen neuer Anlagen von den bestandsbezogenen Durchschnittsrenditen stark nach oben abweichen. Die für die Investitionsentscheidung ausschlaggebenden Renditen liegen daher sicher über den im folgenden dargestellten Durchschnittsrenditen.

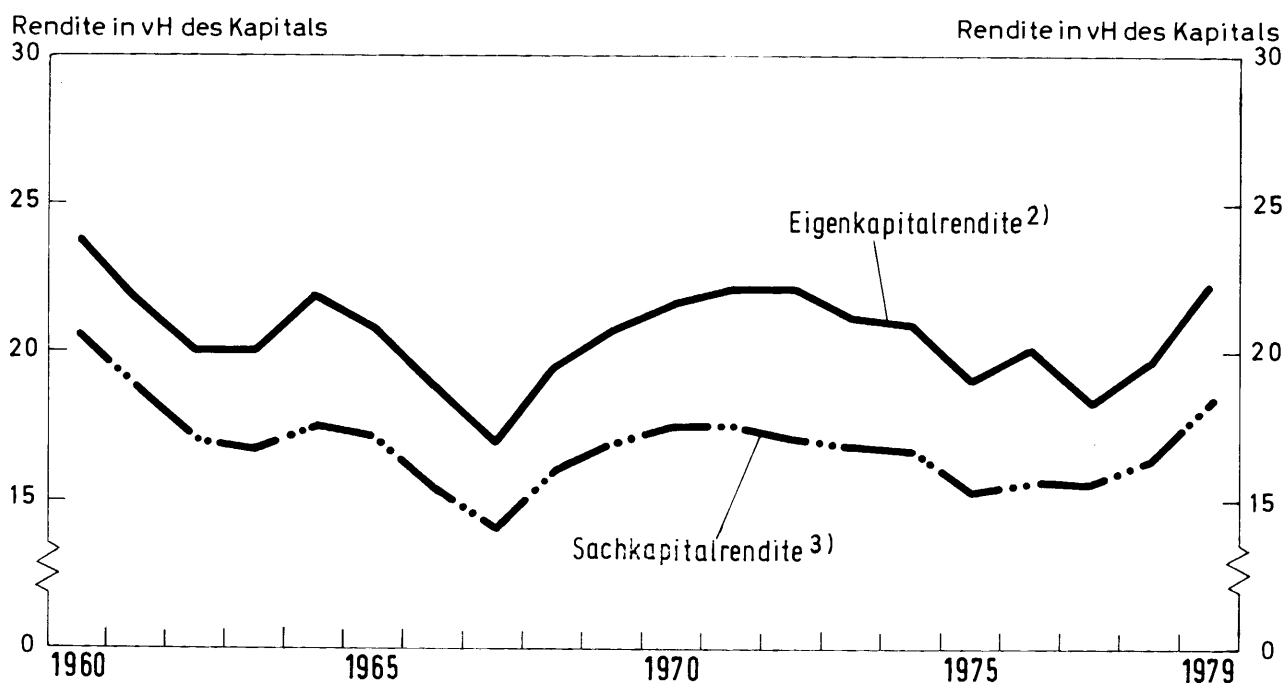
35. Untersuchungen über die Entwicklung der Bestandsrenditen — bei einer Bewertung nach den üblichen Bilanzierungsvorschriften — haben ergeben, daß es zweimal, nämlich 1967/68 und 1974 bis 1977, zu Einbrüchen gekommen ist. Es ist nicht auszuschließen, daß insbesondere die im Vergleich zur ersten Rezession längere Absenkung der Rendite im zuletzt genannten Zeitraum zur Investitionsschwäche dieser Jahre beigetragen hat. 1978 hat die Rendite wieder ein Niveau erreicht, das dem zu Beginn der siebziger Jahre entspricht. Auch hierin zeigt sich, daß die Lohnentwicklung die Renditeentwicklung nicht nachhaltig beeinträchtigt hat.

36. Gegen die häufig vorgebrachte These, daß die Investitionsschwäche in der Abschwächungsperiode durch die zunehmende Steuerbelastung des Unternehmenssektors ausgelöst werde, spricht, daß die geringfügig gestiegene Belastung des gesamten Unternehmensbereichs mit direkten Steuern in den letzten Jahren in zunehmendem Maße durch rasch expandierende Subventionszahlungen gemindert worden ist. Die Nettobelastung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, die in den sechziger Jahren noch bei 21,5 v. H. gelegen hat, verringerte sich in den siebziger Jahren um immerhin 4 Prozentpunkte auf durchschnittlich 17,5 v. H.

37. Das Ergebnis der empirischen Überprüfungen zeigt somit, daß einfache monokausale Erklärungen für die Investitionsschwäche seit Mitte der siebziger

Die Entwicklung von Eigenkapital- und Sachkapitalrendite¹⁾

— Produktionsunternehmen ohne Wohnungsvermietung —



1) 1978 und 1979 vorläufig. — 2) Unternehmenseinkommen nach Abzug der Nettoaufwendungen für das Fremdkapital in vH des Eigenkapitals. — 3) Unternehmenseinkommen in vH des Sachkapitals.

Jahre nicht möglich sind. Wahrscheinlich haben auch psychologische Faktoren eine Rolle gespielt. So mag von unternehmerischer Seite die Belastung durch Steuern oder das Problem der Lohnentwicklung anders wahrgenommen und bewertet worden sein, als es sich im nachhinein für die ökonomische Analyse darstellt.

Konsequenzen der Investitionsschwäche für Produktion und Beschäftigung

38. Der bis 1973 eingehaltene Vollbeschäftigungspfad wurde in den Jahren 1974/75 verlassen und seitdem nicht wieder erreicht. Eingeleitet wurde dieser Prozeß von der drastischen Investitionsabschwächung im Jahre 1974, bei der das Vorjahresniveau der Anlageinvestitionen real um rund 10 v. H. unterschritten wurde. Der Rückgang der Investitionstätigkeit setzte sich auch 1975 fort, wenn auch nicht im gleichen Tempo wie im Jahr zuvor, wurde jedoch in diesem Jahr durch den Rückgang der Ausfuhr im Gefolge der weltweiten Rezession verstärkt.

39. Es zeigt sich, daß die Beschäftigungsrückgänge 1966/67 im Zuge der nachfolgenden Belebung der Wirtschaftstätigkeit aufgeholt worden sind. Ganz anders stellt sich die Entwicklung in der Zeit nach den Beschäftigungseinbußen in den Jahren 1974 bis

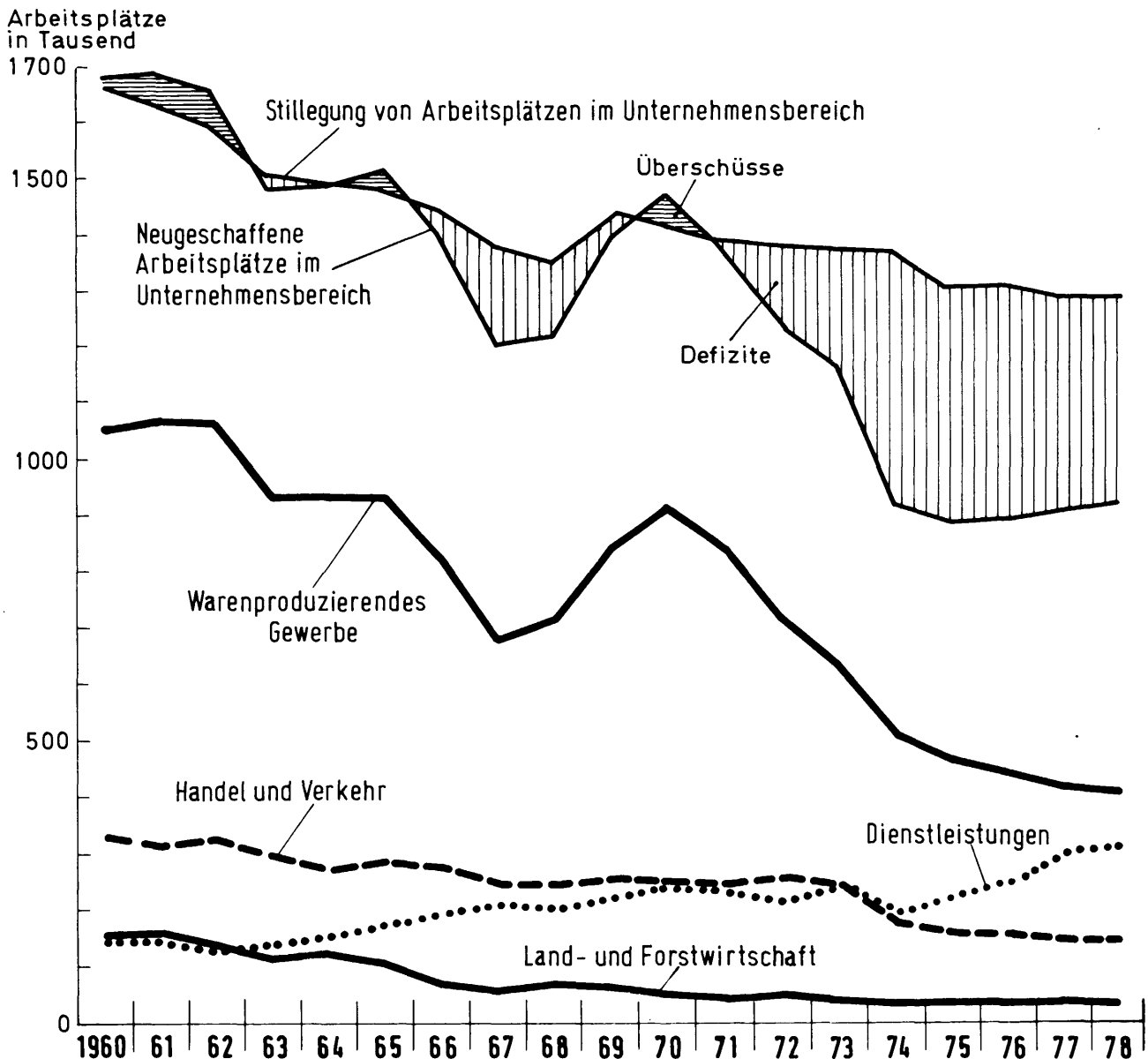
1976 dar: Bis 1979 wurden die Rezessionsfolgen für die Beschäftigung nur etwa zu einem Drittel ausgeglichen. Noch ungünstiger fällt die Bilanz aus, wenn man auf die Zahl der Nichtbeschäftigten abstellt: Da in den letzten Jahren nicht nur die Zahl der Beschäftigten zugenommen hat, sondern auch das Erwerbspersonenpotential, kam nur etwa die Hälfte der Mehrbeschäftigung dem Abbau der Arbeitslosigkeit zugute. Hierzu trug auch bei, daß ein Teil der inzwischen stark angewachsenen sogenannten stillen Reserve abgebaut wurde.

40. Sektoral war die Entwicklung der Zahl der Arbeitsplätze aber recht unterschiedlich. In den sechziger Jahren sind die Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe ausgeweitet worden; das Maximum von 10,5 Millionen wurde zu Beginn der siebziger Jahre erreicht. Seit 1972 ging im verarbeitenden Gewerbe die Zahl der Arbeitsplätze in immer stärkerem Tempo zurück. Zusätzliche Arbeitsplätze wurden seit 1972 lediglich in der Energiewirtschaft, in der Nachrichtenübermittlung und in den Dienstleistungsbereichen bereitgestellt. Diese Zugänge reichten jedoch bei weitem nicht aus, um die Rückgänge in den übrigen Wirtschaftszweigen zu kompensieren.

Im Jahre 1977 z. B. wurden etwa 1,2 Millionen Arbeitsplätze stillgelegt, aber nur 900 000 neu geschaffen, so daß sich per Saldo die Gesamtzahl der Ar-

Schaubild 4

Zeitliche Entwicklung der neugeschaffenen Arbeitsplätze in den Unternehmensbereichen



beitsplätze allein in diesem Jahr um mehr als 300 000 verringert hat. Kumuliert man den Abbau von Arbeitsplätzen für die Zeit von 1971 an, so hat der Unternehmensbereich per Saldo 1,9 Millionen Arbeitsplätze verloren. Den stärksten Anteil hatten das warenproduzierende Gewerbe, während im Bereich der Dienstleistungen die Zahl der neugeschaffenen Arbeitsplätze weiter zunahm.

41. Betrachtet man die Entwicklung der für die jeweiligen Nachfragebereiche Beschäftigten im einzelnen, so fällt auf, daß sich in den letzten Jahren im

Vergleich zu der Periode 1968 bis 1973 die Zunahme der Zahl der für die Aufuhr Erwerbstätigen deutlich verlangsamt hat. Dafür hat — anders als damals — die inländische Nachfrage mehr Beschäftigte absorbiert als zuvor. Während 1968 bis 1973 die Rückgänge der für den privaten Verbrauch Tätigen durch die zusätzlichen Beschäftigungsimpulse, die von den öffentlichen Haushalten und der Nachfrage nach Investitionen ausgingen, aufgefangen worden sind, wurden in den Jahren 1977/78 positive Beschäftigungsimpulse nicht nur von der Nachfrage des Staates, sondern auch vom privaten Verbrauch ausgelöst.

Tabelle 1

Beschäftigungswirkungen des Strukturwandels von Nachfrage und ProduktionVeränderung der Zahl der für die Bereiche der Endnachfrage Erwerbstätigen
in Teilperioden der konjunkturellen Entwicklung

	1963 bis 1965	1966 bis 1967	1968 bis 1973	1974 bis 1976	1977 bis 1978	1979
	in 1000 Personen					
Privater Verbrauch	-330	- 230	-730	- 810	+ 80	.
Staatsverbrauch	+220	+ 80	+420	+ 280	+ 70	.
Bruttoinvestitionen	+150	-1 260	+260	-1 170	- 70	.
davon:						
Ausrüstungen	-100	- 260	+150	- 450	+ 90	.
Bauten	+130	- 460	-120	- 810	- 80	.
Inländische Nachfrage insgesamt . . .	+ 40	-1 410	- 50	-1 700	+ 80	.
Ausfuhr	+200	+ 460	+880	+ 80	+ 70	.
Beschäftigte insgesamt	+240	- 950	+830	-1 620	+150	+310
Erwerbspersonenpotential	+230	- 380	+540	- 430	+ 70	+130
Arbeitslose und stille Reserve	- 10	+ 570	-290	+1 190	- 80	-180

Quelle: Angaben des IAB und Input-Output-Rechnung des DIW.

Staatliche Interventionen und Strukturwandel

42. Der Staat beeinflusst die sektorale Struktur auch durch die Gewährung von Subventionen (Steuervergünstigungen und Finanzhilfen), die ausgeprägte sektorale Schwerpunkte aufweisen. Ein großer Teil der Subventionen geht an Bereiche, deren Produktion aus übergeordneten versorgungs- und verteilungspolitischen Gründen aufrechterhalten werden soll; gemessen am Allokationskriterium muß die Wirkung der Subventionspolitik als den Strukturwandel hemmend eingeschätzt werden. Gemessen an den Einzelzielen von Subventionsbereichen muß man eine differenziertere Beurteilung vornehmen.

Wohnungspolitik

43. Interventionen im Wohnungssektor sind versorgungs- und verteilungspolitisch nur zu begründen, wenn sie auf eine Vergrößerung des Angebots in denjenigen Bereichen zielen, in denen immer noch große Versorgungsdefizite vorhanden sind. Dies gilt z. B. für hinreichend große Mietwohnungen für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen vor allem in Ballungsgebieten. Die öffentlich geförderte Umwandlung von Altbaumietwohnungen in Eigentumswohnungen entzieht dagegen dem Mietwohnungsmarkt einen Teil des Angebots solcher Mietwohnungen.

Wohnungspolitik muß auch immer Städtebau-, Umwelt- und Energiepolitik sein. Gerade aus diesem

Gesamtbereich können wesentliche Wachstumsimpulse für die Volkswirtschaft abgeleitet werden. Es ist daher dringend notwendig, eine Politik zur Entwicklung derartiger Wachstumsimpulse zu fördern.

Eine solche integrierte Politik sollte verstetigend angelegt sein, um sicherzustellen, daß die notwendigen Kapazitäten im Baugewerbe und in entsprechenden Teilen des produzierenden Gewerbes aufgebaut und vorgehalten werden.

Energiepolitik

44. Die Energieversorgung ist einerseits eine wichtige Voraussetzung für die weitere Entwicklung der Volkswirtschaft, andererseits vermag sie wichtige Wachstumsimpulse zu geben, die durch den Zwang zur Substitution von Mineralöl verstärkt werden. Selbst wenn es gelingt, einen Teil des Mineralöls durch andere Energieträger zu ersetzen, wird jedoch mittelfristig eine erhebliche Importabhängigkeit auf diesem Gebiet bestehen bleiben. Um so dringlicher ist es, die vorhandenen Energieeinsparpotentiale in Anspruch zu nehmen und zu vergrößern. Der größte erwähnenswerte Posten liegt hier im Bereich der Kraft-Wärme-Koppelung und der Fernwärmeversorgung in Ballungsgebieten. Der Investitionsbedarf auf diesem Gebiet hat nicht nur ein sehr beachtliches Volumen, er muß darüber hinaus sehr langfristig geplant werden. Die Absicherung über eine staatliche Energiepolitik ist eine Mindestforderung.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Politik zur Energieeinsparung sind durchaus positiv zu bewerten. Das Investitionsvolumen zur Energieeinsparung ist noch relativ niedrig. Ins Gewicht fallende Investitionen im Fernwärmebereich stehen noch aus.

Die Energie- und Wärmeversorgung durch fossile Brennstoffe muß auch die Substitution von Mineralöl durch Kohle miteinbeziehen. Vor diesem Hintergrund haben sich die zunächst fragwürdig erscheinenden Subventionen für den Kohlebergbau nachträglich als gerechtfertigt erwiesen. Auch in diesem Bereich ist freilich nicht nur eine langfristige staatliche Absicherung des heimischen Steinkohlebergbaus notwendig; erforderlich ist auch der Abschluß langfristiger Lieferverträge für Importkohle. Gleichzeitig ergibt sich hier ein komplementärer Investitionsbedarf in der damit verbundenen Infrastruktur (Häfen, Transport, Kohlekraftwerke).

Verkehrspolitik

45. Mit Hilfe von Subventionen an die Bundesbahn und den öffentlichen Personennahverkehr ist ein öffentliches Verkehrsangebot zur Versorgung aller Regionen und aller Bevölkerungsschichten sichergestellt worden. Diese Politik sollte auch in Zukunft fortgesetzt werden, zumal damit auch die Option offengehalten wird, die Expansion des Individualverkehrs in Zukunft zu bremsen, was aus energie- und umweltpolitischen Gründen gerade in Ballungsgebieten notwendig werden könnte.

Agrarpolitik

46. Anders steht es mit den Interventionen im Agrarbereich. Angesichts der Verfehlung des Allokationszieles, die sich in einer permanenten Überproduktion zeigt, können derartige Maßnahmen nur noch verteilungspolitisch begründet werden. Diesen Gesichtspunkten ist jedoch nicht ausreichend Rechnung getragen worden. Im Ergebnis erreichen die Subventionen nicht eine gleichmäßigere Einkommensverteilung innerhalb der Landwirtschaft. Sie führen zu Transfers, die verteilungspolitisch nicht zu rechtfertigen sind. Eine Umgestaltung der Subventionierung des Agrarbereichs unter Allokations- und Verteilungsgesichtspunkten ist notwendig; dabei dürfte auch eine wesentliche Reduzierung des Einsatzes öffentlicher Mittel möglich sein.

Technologiepolitik

47. Auch wenn die Wettbewerbsposition der deutschen Volkswirtschaft international nach wie vor gut ist, können Verschlechterungen nicht übersehen werden. Sektorale Interventionspolitik hat bisher den Strukturwandel häufiger aufgehalten als gefördert. An dieser Stelle ist ein Wandel in Richtung hin zu einer zielgerechten Technologiepolitik notwendig. Die Technologiepolitik muß einerseits an den er-

kennbaren Engpaßbereichen, andererseits an der allgemeinen Förderung technischer Innovationen ansetzen. Es ist daher eine gemischte Strategie notwendig. Die Technologiepolitik der letzten Jahre entspricht im wesentlichen dieser Forderung, auch wenn an einzelnen Stellen Verbesserungen notwendig sind.

Die Orientierung der Forschungs- und Technologiepolitik an Engpaßbereichen geht von der Erkenntnis aus, daß es eine ganze Anzahl zu fördernder Wachstumsfelder gibt, die Voraussetzungen zur Verbesserung der Angebotsbedingungen in der Wirtschaft und der Schonung von Ressourcen und Umwelt sind. An vielen Stellen liegen hier Komplementaritäten zu privaten Investitionen vor.

Auch wenn die Erfahrungen anderer Länder mit einer interventionistischen Innovationspolitik — es sei nur an die Beispiele Frankreich und Japan erinnert — positiv sind, sollte sich die Innovationspolitik in der Bundesrepublik nicht nur auf die Innovationsprioritäten der Verwaltung verlassen. Im Rahmen einer gemischten Strategie ist es notwendig, auch Aufwendungen der Unternehmen für Forschung und Entwicklung zu begünstigen. Erste Schritte sind hier mit den Personalkostenzuschüssen gegangen worden. Erfahrungen, die eine abschließende Beurteilung erlauben, liegen freilich noch nicht vor.

Die Beiträge des DIW zur Strukturberichterstattung 1980 sind veröffentlicht unter:

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Abschwächung der Wachstumsimpulse, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturberichterstattung 1980 — drei Bände: Hauptbericht; Materialband I; Materialband II, Berlin 1981.

Zusammenfassung des Strukturberichtes 1980 des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung, Hamburg

Die in den letzten Jahren stark gestiegene Beachtung von Fragen des Strukturwandels erklärt sich aus dem weitverbreiteten Eindruck, daß der Strukturwandel in den siebziger Jahren und insbesondere seit 1973 mit größeren Reibungsverlusten verbunden gewesen sei als in den fünfziger oder in den sechziger Jahren. Es entspricht daher dem vorherrschenden Interesse von Wirtschaftspolitik und Öffentlichkeit, den Ursachen und Wirkungen des Strukturwandels nachzugehen und zu untersuchen, ob und inwieweit diese Ursachen und Wirkungen die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums und die Arbeitslosigkeit in den Jahren nach 1973 zu erklären vermögen.

Gesamtwirtschaftliche und sektorale Entwicklung seit 1960

1. Betrachtet man zunächst die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, so stellt man für die sechziger Jahre im Vergleich zu den fünfziger Jahren eine

Tabelle 1

**Entwicklung der Anteile des primären, sekundären und tertiären Sektors
an der Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche^{a)}**

in v. H.

	1960	1964	1969	1973	1979
Primärer Sektor	8,5	6,6	5,1	4,2	3,2
Sekundärer Sektor	50,7	51,4	51,0	49,2	47,1
Tertiärer Sektor	40,8	42,0	43,9	46,6	49,7
Alle Wirtschaftsbereiche	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

- a) Primärer Sektor: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Bergbau
 Sekundärer Sektor: Warenproduzierendes Gewerbe ohne Bergbau
 Tertiärer Sektor: Handel und Verkehr, Dienstleistungsunternehmen, Staat, Private Haushalte und Private Organisationen ohne Erwerbscharakter

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums fest, die nicht nur darauf zurückzuführen ist, daß nach Erreichen der Vollbeschäftigung die Knappheit an Arbeitskräften den Expansionsspielraum begrenzte, sondern auch darauf, daß sich der Anstieg der Arbeitsproduktivität verringerte. Dies konnte zunächst noch als Normalisierung gelten. In den siebziger Jahren verlangsamte sich indessen der Produktivitätsfortschritt weiter. Überdies wurde der verminderte Wachstumsspielraum nicht einmal mehr voll genutzt; der Anstieg des Sozialprodukts ging stärker zurück als der Anstieg der Arbeitsproduktivität, so daß mehr Arbeitskräfte freigesetzt als neu eingestellt wurden.

2. Richtet man den Blick von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auf den Wandel der Wirtschaftsstruktur, so zeigt sich für die sechziger Jahre und noch stärker für die siebziger Jahre das für reife, hochindustrialisierte Länder typische Entwicklungsmuster (Tabelle 1). Der primäre Sektor hat ständig an Gewicht verloren. Der sekundäre Sektor, der während der Industrialisierungsphase der dynamischste Wirtschaftsbereich war, konnte in den sechziger Jahren seinen Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Produktion noch halten, büßte in den siebziger Jahren aber vier Prozentpunkte ein. Dage-

gen stieg der Anteil des tertiären Sektors kontinuierlich an und erreichte Ende der siebziger Jahre 50 v. H.

3. Dieses Muster findet sich auch wieder, wenn man die 57 Sektoren betrachtet, für die Angaben über die Produktionsentwicklung vorliegen (Tabelle 2). Teilt man diese Branchen in drei Gruppen ein, und zwar in die mit überdurchschnittlicher, durchschnittlicher und unterdurchschnittlicher Produktionsentwicklung, so sind die Branchen des tertiären Sektors überwiegend in der oberen Gruppe, die des sekundären Sektors überwiegend in der mittleren Gruppe und die des primären Sektors ausschließlich in der unteren Gruppe vertreten. Im Zeitablauf gab es jedoch starke Fluktuationen zwischen diesen Gruppen. Nur drei Sektoren, der Staat, die Versicherungen und die übrigen Dienstleistungen, gehörten ständig der oberen Gruppe an. Nur sieben Branchen, die Ledererzeugung, die Lederverarbeitung, die Eisenschaffende Industrie, die Landwirtschaft, die Fischerei, der Kohlenbergbau und der Sonstige Bergbau, waren ständig in der unteren Gruppe vertreten. Die bedeutsamsten Änderungen von den sechziger zu den siebziger Jahren vollzogen sich im sekundären Sektor. Dort nahm der Anteil der expandierenden Sektoren ab und der Anteil der schrumpfenden Branchen zu.

Tabelle 2

**Gliederung der Wirtschaftszweige nach dem durchschnittlichen jährlichen Wachstum
der Bruttowertschöpfung^{a)} zwischen 1960 und 1977**

Wirtschaftszweig	nominales Wachstum v. H.	reales Wachstum ^{b)} v. H.	relative Abweichung vom gesamt- wirt- schaftlichen Wachstum v. H.	Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung v. H.	
				1960	1977
Gruppe A ^{c)}					
Übrige Dienstleistungen	13,1	8,2	4,2	3,5	7,0
Herstellung von Büromaschinen, ADV-Geräte und -Einrichtungen	13,0	8,1	4,1	0,3	0,6
Gesundheits- und Veterinärwesen	12,7	7,8	3,8	1,2	2,2
Luft- und Raumfahrzeugbau	12,5	7,6	3,7	0,1	0,1
Kreditinstitute	12,3	7,4	3,5	1,8	3,3
Herstellung von Kunststoffwaren	12,0	7,1	3,2	0,4	0,7
Versicherungsunternehmen	11,9	7,0	3,1	0,6	1,0
Private Organisationen ohne Erwerbscharakter . .	11,7	6,8	2,9	0,9	1,5
Gebietskörperschaften	11,6	6,7	2,8	6,8	10,9
Nachrichtenübermittlung (Deutsche Bundespost)	11,3	6,4	2,5	1,5	2,3
Straßenfahrzeugbau, Reparaturen von Kfz. usw. .	10,9	6,1	2,1	2,6	3,8
Feinmechanik, Optik, Herstellung von Uhren . . .	10,8	6,0	2,1	0,6	0,8
Gruppe B					
Sozialversicherung	10,6	5,8	1,9	0,4	0,6
Elektrotechnik, Reparatur von Haushaltsgeräten	10,2	5,4	1,5	3,3	4,3
Wohnungsvermietung	10,2	5,4	1,5	4,1	5,3
Mineralölverarbeitung	10,1	5,3	1,4	1,3	1,7
Holzverarbeitung	9,8	5,1	1,2	1,0	1,3
Übriger Verkehr	9,8	5,0	1,2	1,9	2,3
Stahl- und Leichtmetallbau, Schienenfahrzeugbau	9,4	4,7	0,8	0,7	0,8
Elektrizitäts-, Gas-, Fernwärme- und Wasser- versorgung	9,3	4,5	0,6	2,4	2,7
Maschinenbau	9,2	4,5	0,6	3,8	4,2
Ausbaugewerbe	9,2	4,4	0,6	2,0	2,2
Wissenschaft, Bildung, Kunst, Publizistik	8,9	4,1	0,3	1,0	1,1
Druckerei, Vervielfältigung	8,7	4,0	0,1	0,9	0,9
Chemische Industrie, Herstellung und Verarbei- tung von Spalt- und Brutstoffen	8,3	3,5	-0,3	3,7	3,5
Gummiverarbeitung	8,2	3,5	-0,3	0,5	0,5
Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe	8,2	3,5	-0,3	1,4	1,4
Herstellung von EBM-Waren	8,1	3,4	-0,4	1,4	1,3
Herstellung von Musikinstrumenten, Spielwaren, Füllhalter usw.	8,0	3,3	-0,5	0,3	0,3
Einzelhandel	7,9	3,2	-0,6	5,8	5,2
Herstellung und Verarbeitung von Glas	7,9	3,2	-0,6	0,4	0,3
Papier- und Pappeverarbeitung	7,8	3,1	-0,7	0,5	0,5
Holzbearbeitung	7,5	2,8	-0,9	0,3	0,3
Bauhauptgewerbe	6,9	2,2	-1,5	5,6	4,3
Schiffbau	7,0	2,3	-1,5	0,3	0,2
Ernährungsgewerbe ohne Getränkeherstellung . .	6,5	1,9	-1,8	3,2	2,3
Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverformung usw.	6,5	1,8	-1,9	1,5	1,1
Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden	6,3	1,7	-2,0	1,6	1,1

^{a)} Unbereinigte Bruttowertschöpfung.

^{b)} Mit dem Preisindex der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung deflationiertes Wachstum.

^{c)} Gruppenabgrenzung: Mehr als zwei Prozent über (A) bzw. unter (C) dem jährlichen gesamtwirtschaftlichen Wachstum zwischen 1960 und 1977 bzw. innerhalb dieser Zwei-Prozent-Grenzen (B).

noch Tabelle 2

Wirtschaftszweig	nominales Wachstum v. H.	reales Wachstum ^{b)} v. H.	relative Abweichung vom gesamt- wirt- schaftlichen Wachstum v. H.	Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung v. H.	
				1960	1977
Gruppe C					
NE-Metallerzeugung, NE-Metallhalbzeugwerke .	6,3	1,7	-2,1	0,5	0,4
Großhandel, Handelsvermittlung	6,2	1,6	-2,1	6,2	4,3
Bekleidungsgewerbe	6,1	1,5	-2,2	1,1	0,8
Feinkeramik	6,0	1,4	-2,3	0,3	0,2
Gießerei	6,1	1,4	-2,3	0,7	0,4
Tabakverarbeitung	5,9	1,3	-2,4	1,5	1,0
Getränkeherstellung	5,8	1,2	-2,5	1,6	1,1
Schifffahrt, Wasserstraßen, Häfen	5,7	1,1	-2,6	0,6	0,4
Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- und Pappe- erzeugung	5,2	0,6	-3,1	0,5	0,3
Forstwirtschaft, Fischerei, gewerbliche Gärtnerei und Tierhaltung	5,1	0,5	-3,2	0,7	0,4
Landwirtschaft	3,8	-0,8	-4,4	5,1	2,4
Textilgewerbe	3,8	-0,7	-4,4	2,3	1,1
Lederverarbeitung	3,7	-0,9	-4,5	0,6	0,3
Eisenschaffende Industrie	3,6	-0,9	-4,6	2,8	1,3
Eisenbahnen	2,6	-1,8	-5,4	2,2	0,8
Kohlenbergbau	2,2	-2,2	-5,8	2,3	0,8
Ledererzeugung	-0,1	-4,5	-8,0	0,1	0,0
Private Haushalte (häusliche Dienste)	-0,5	-4,9	-8,4	0,6	0,1
Übriger Bergbau	-1,6	-5,9	-9,4	0,5	0,1

^{a)} Unbereinigte Bruttowertschöpfung.^{b)} Mit dem Preisindex der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung deflationiertes Wachstum.^{c)} Gruppenabgrenzung: Mehr als zwei Prozent über (A) bzw. unter (C) dem jährlichen gesamtwirtschaftlichen Wachstum zwischen 1960 und 1977 bzw. innerhalb dieser Zwei-Prozent-Grenzen (B).

Quelle: Statistisches Bundesamt

4. Die Schrumpfung des sekundären Sektors in den siebziger Jahren war auch maßgebend für die starke Verringerung der Beschäftigung (Tabelle 3). Dagegen hat sich der Abbau von Arbeitsplätzen im primären Sektor in den siebziger Jahren vermindert; er wurde — anders als noch in den sechziger Jahren — durch die Schaffung von Arbeitsplätzen im tertiären Sektor mehr als ausgeglichen. Der Wandel in der Beschäftigungsentwicklung wird dann besonders sichtbar, wenn man den Verlauf zwischen 1960 und 1973 mit der Phase von 1973 bis

1979 vergleicht und dabei die Bereiche Handel und Verkehr mit dem sekundären Sektor zusammenfaßt, von dessen Produktionsentwicklung sie stark abhängen. Danach hat sich im primären Sektor der jährliche Rückgang der Beschäftigung von 147 000 auf 74 000 halbiert, im sekundären Sektor (einschließlich Handel und Verkehr) verwandelte sich ein jährlicher Anstieg von 54 000 in einen jährlichen Rückgang von 264 000, und bei den privaten und öffentlichen Dienstleistungen hat sich der jährliche Anstieg von 137 000 auf 145 000 erhöht.

Tabelle 3

Veränderung der Erwerbstätigenzahlen in den Wirtschaftszweigen zwischen 1960 und 1978

— in 1000 —

	1960/64	1964/69	1969/73	1973/78	1960/69	1969/78	1960/78
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	-579	-607	-441	- 346	-1 186	- 787	-1 973
Warenproduzierendes Gewerbe	485	-267	46	-1 486	218	-1 440	-1 222
Energie- und Wasserversorgung, Bergbau . .	- 97	-123	- 31	- 29	- 220	- 60	- 280
Elektrizitäts-, Gas-, Fernwärme und Wasserversorgung	21	9	7	- 2	30	5	35
Bergbau	-118	-132	- 38	- 27	- 250	- 65	- 315
Kohlenbergbau	-103	-119	- 34	- 22	- 222	- 56	- 278
Übriger Bergbau	- 15	- 13	- 4	- 5	- 28	- 9	- 37
Verarbeitendes Gewerbe	261	- 2	18	-1 033	259	-1 015	- 756
Chemische Industrie, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen	43	53	10	- 23	96	- 13	83
Mineralölverarbeitung	0	1	8	- 19	1	- 11	- 10
Herstellung von Kunststoffwaren	31	42	35	- 9	73	26	99
Gummiverarbeitung	8	12	0	- 20	20	- 20	0
Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden	2	- 45	15	- 57	- 43	- 42	- 85
Feinkeramik	- 5	- 8	- 3	- 10	- 13	- 13	- 26
Herstellung und Verarbeitung von Glas . .	- 2	7	0	- 15	5	- 15	- 10
Eisenschaffende Industrie	- 1	- 88	- 37	- 46	- 89	- 83	- 172
NE-Metallerzeugung, NE-Metallhalb- zeugwerke	0	12	- 10	- 15	12	- 25	- 13
Gießerei	- 12	- 21	- 1	- 26	- 33	- 27	- 60
Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverfor- mung usw.	2	- 10	- 3	- 17	- 8	- 20	- 28
Stahl-, und Leichtmetallbau, Schienen- fahrzeugbau	- 8	- 31	1	- 13	- 39	- 12	- 51
Maschinenbau	35	85	42	- 118	120	- 76	44
Herstellung von Büromaschinen, ADV- Geräten und -Einrichtungen	12	23	9	- 28	35	- 19	16
Straßenfahrzeugbau, Reparatur von Kraftfahrzeugen usw.	158	88	79	14	246	93	339
Schiffbau	- 16	- 2	- 6	- 8	- 18	- 14	- 32
Luft- und Raumfahrzeugbau	14	4	4	7	18	11	29
Elektrotechnik, Reparatur von Haushalts- geräten	103	83	99	- 134	186	- 35	151
Feinmechanik, Optik, Herstellung von Uhren	5	13	15	11	18	26	44
Herstellung von EBM-Waren	- 3	- 3	4	- 54	- 6	- 50	- 56
Herstellung von Musikinstrumenten, Spielwaren, Füllhalter usw.	0	4	- 9	- 3	4	- 12	- 8
Holzbearbeitung	- 3	- 10	- 6	- 12	- 13	- 18	- 31
Holzverarbeitung	- 44	- 43	- 13	- 34	- 87	- 47	- 134
Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- und Pappeerzeugung	- 3	- 4	- 13	- 13	- 7	- 26	- 33
Papier- und Pappeverarbeitung	6	7	4	- 30	13	- 26	- 13
Druckerei, Vervielfältigung	14	13	3	- 31	27	- 28	- 1
Ledererzeugung	- 4	- 17	- 5	- 3	- 21	- 8	- 29
Lederverarbeitung	- 12	- 21	- 44	- 34	- 33	- 78	- 111
Textilgewerbe	- 91	- 57	- 88	- 129	- 148	- 217	- 365
Bekleidungsgewerbe	16	- 52	- 66	- 111	- 36	- 177	- 213
Ernährungsgewerbe	41	- 23	1	- 45	18	- 44	- 26
Tabakverarbeitung	- 25	- 14	- 7	- 8	- 39	- 15	- 54
Baugewerbe	321	-142	59	- 424	179	- 365	- 186
Bauhauptgewerbe	264	-173	- 2	- 391	91	- 393	- 302
Ausbaugewerbe	57	31	61	- 33	88	28	116

noch Tabelle 3

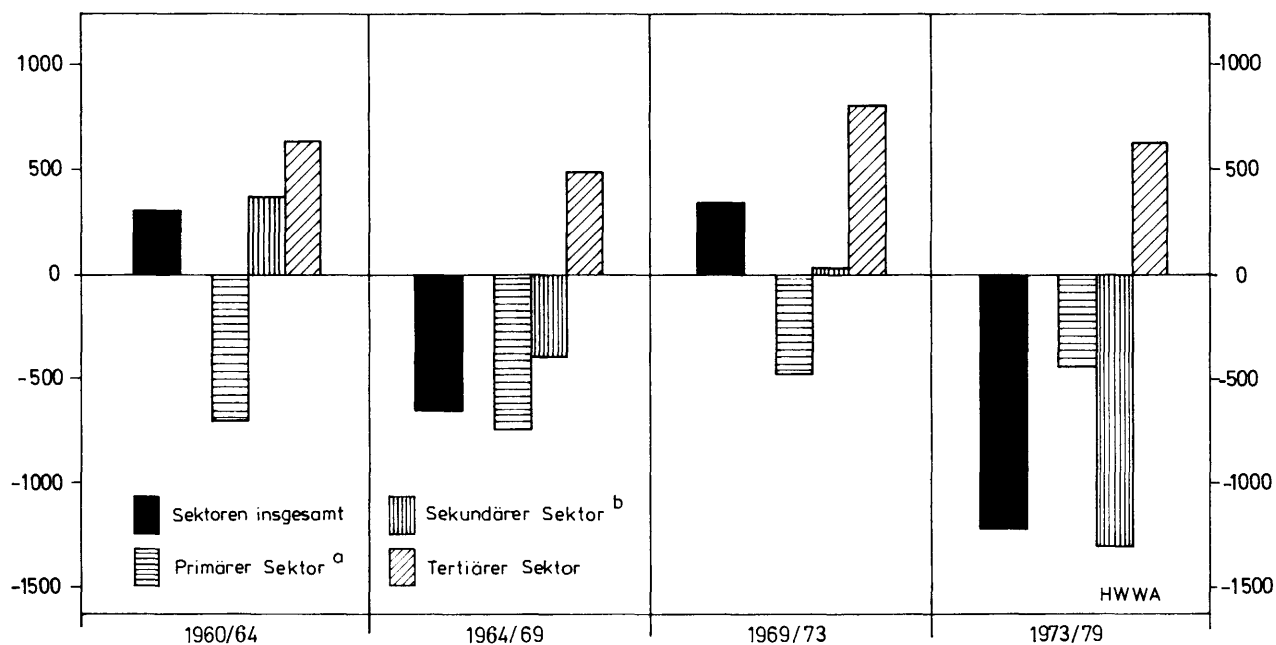
	1960/64	1964/69	1969/73	1973/78	1960/69	1969/78	1960/78
Handel und Verkehr	62	- 95	180	- 300	- 33	- 120	- 153
Handel	45	- 14	58	- 198	31	- 140	- 109
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	17	- 81	122	- 102	- 64	20	44
Eisenbahnen	- 26	- 89	34	- 64	- 115	- 30	- 145
Sonstiger Verkehr	4	0	38	- 19	4	19	23
Nachrichtenübermittlung	39	8	50	- 19	47	31	78
Dienstleistungsunternehmen	223	291	144	263	514	407	921
Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen	83	107	105	20	190	125	315
Kreditinstitute	52	72	84	26	124	110	234
Versicherungsunternehmen	31	35	21	- 6	66	15	81
Sonstige Dienstleistungen, Wohnungsver- mietung	140	184	39	243	324	282	606
Unternehmen zusammen	191	-678	- 71	-1 869	- 487	-1 940	-2 427
Produktionsunternehmen	108	-785	-176	-1 889	- 677	-2 065	-2 742
Staat	442	319	469	318	761	787	1 548
Gebietskörperschaften	430	304	447	299	734	746	1 480
Sozialversicherung	12	15	22	19	27	41	68
Private Haushalte, Private Organisationen ohne Erwerbscharakter	- 95	- 19	10	84	- 114	94	- 20
Private Haushalte	-135	-104	—	—	- 239	—	—
Private Organisationen ohne Erwerbs- charakter	40	85	—	—	125	—	—
Alle Wirtschaftsbereiche	538	-378	408	-1 467	160	-1 059	- 899

Quelle: Statistisches Bundesamt

Schaubild 1

Veränderung der Anzahl der Erwerbstätigen im primären, sekundären und tertiären Sektor

— in 1000 —

^a mit Bergbau^b Warenproduzierendes Gewerbe ohne Bergbau

Quelle: Statistisches Bundesamt

Bei der Kennzeichnung des Zeitraums von 1973 bis 1979 darf freilich nicht übersehen werden, daß die Entwicklung innerhalb dieses Zeitraums nicht einheitlich war. Der Rückgang der Beschäftigung um fast 1,7 Millionen Erwerbstätige konzentrierte sich auf die Jahre 1974/75, er wurde in den Jahren 1978 und 1979 von einem Anstieg um eine halbe Million Erwerbstätige abgelöst, an dem auch der sekundäre Sektor sowie Handel und Verkehr teilhatten. Gleichwohl bleibt es bemerkenswert und erklärungsbedürftig, daß im Aufschwungsjahr 1979 immer noch 1,2 Millionen Arbeitsplätze weniger vorhanden oder besetzt waren als im Jahr 1973. Es ist deshalb berechtigt, den Zeitraum 1973 bis 1979 als Ganzes zu sehen und ihn mit den Jahren davor zu vergleichen.

Bestimmungsfaktoren des Strukturwandels

5. Für die Erklärung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und des Strukturwandels lassen sich vier Gruppen von Determinanten unterscheiden:

- a) Bei angebotsorientierten Erklärungsansätzen wird die langfristige Entwicklung der Wirtschaft von deren Ausstattung mit Produktionsfaktoren und natürlichen Ressourcen sowie von der Entwicklung und Nutzung des technischen Fortschritts abhängig gemacht. Koordinationsprobleme werden u. a. dadurch erklärt, daß der durch Veränderungen der Produktionsverfahren gegebene Bedarf an Arbeitskräften, Kapitalgütern, Rohstoffen, Energie und Umwelt nicht mit dem tatsächlich zur Verfügung stehenden Angebot übereinstimmt.
- b) Bei nachfrageorientierten Hypothesen wird als wesentlicher Bestimmungsfaktor das Ausgabeverhalten der privaten Haushalte und des Staates angesehen, das die Produktion jener privaten und öffentlichen Güter beeinflußt, auf deren Bereitstellung die wirtschaftliche Aktivität letztlich abzielt. Dieses Ausgabeverhalten bestimmt bei nachfrageorientierten Hypothesen auch die Nachfrage der Unternehmen nach Investitionsgütern.
- c) Da in der Bundesrepublik Deutschland nicht nur für inländische, sondern auch für ausländische Nachfrage produziert und die inländische Nachfrage zum Teil durch ausländisches Angebot bedient wird, gibt es auch außenwirtschaftlich orientierte Erklärungsansätze, nach denen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und der Strukturwandel vor allem durch die weltwirtschaftliche Entwicklung, die Einordnung der deutschen Wirtschaft in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung sowie durch Kosten- und Preisunterschiede zwischen Inland und Ausland beeinflußt werden.
- d) Schließlich sind Erklärungsansätze zu nennen, bei denen staatliche Entscheidungen in den Vordergrund gerückt werden. Nahezu alle staatlichen Aktivitäten rufen strukturelle Veränderungen hervor. Das gilt nicht nur für die Nachfrage des Staates nach Gütern und für das Angebot an öffentlichen Leistungen, sondern auch für wirt-

schaftspolitische Interventionen auf gesamtwirtschaftlicher und auf sektoraler Ebene.

Tatsächlich läßt sich aber die gesamtwirtschaftliche und sektorale Entwicklung nicht monokausal erklären, zumal sich Angebots- und Nachfragefaktoren, außenwirtschaftliche Bedingungen und wirtschaftspolitische Entscheidungen zum Teil gegenseitig bedingen. Die einzelnen Bestimmungsfaktoren sind zudem von unterschiedlicher Bedeutung, je nachdem, ob die Richtung des Strukturwandels oder ob die Anpassungsprobleme im Strukturwandel zu erklären sind.

6. Geht es allein darum, die Richtung des Strukturwandels zu erklären, so kommt den Veränderungen der Produktionsverfahren und der Arbeitsteilung zwischen den Sektoren das größte Gewicht zu. Diese haben die Bedeutung der Sektoren als Lieferanten von Vorleistungen für andere Sektoren verändert. So ist die Expansion des Dienstleistungssektors nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß die Leistungen von Banken und sonstige Dienstleistungen verstärkt als Vorleistungen in anderen Sektoren nachgefragt wurden. Weitere strukturprägende Vorgänge waren die Substitution von Kohle durch Heizöl als Energieträger sowie das Vordringen von Kunststoffprodukten. Wichtige Bestimmungsfaktoren für die Veränderung der sektoralen Struktur waren daneben das Ausgabeverhalten der Konsumenten und die Entwicklung von Auslandsnachfrage und Importangebot. Die Veränderung in der Verbrauchsstruktur und in der Außenhandelsstruktur sind insgesamt aber weniger bedeutsam als die Veränderung der Vorleistungsverflechtungen gewesen.

Geht es dagegen um die Erklärung von Anpassungsproblemen im Strukturwandel und insbesondere der Verlangsamung des Wachstums sowie der Arbeitslosigkeit nach 1973, so haben andere Faktoren, und zwar die von der Weltwirtschaft ausgehenden Störungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die durch die starke Aufwertung der D-Mark sowie die durch Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung verursachten Anpassungsprobleme ein größeres Gewicht. Sie kommen nicht in einer Verlangsamung oder Beschleunigung des Strukturwandels in den siebziger Jahren zum Ausdruck; das Tempo des Strukturwandels blieb gegenüber den sechziger Jahren unverändert. Entscheidend war vielmehr, daß sich durch den Wandel der außenwirtschaftlichen und binnenwirtschaftlichen Bedingungen ein Zwang zur Strukturanpassung ergeben hatte, der nicht in Einklang mit der Anpassungsfähigkeit oder Anpassungsbereitschaft der Volkswirtschaft stand. In der Hauptsache sind die Probleme nicht auf sektoraler, sondern auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zu suchen, nämlich vor allem in der Verschlechterung der Investitionsbedingungen und damit in einer im ganzen nicht ausreichend hohen Investitionstätigkeit.

Angebotsfaktoren

7. Nach 1973 hat sich das Knappheitsverhältnis zwischen den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital grundlegend gewandelt. Während in den sechzi-

ger Jahren Arbeit gegenüber Kapital der knappere Produktionsfaktor war, werden seit 1973 zunehmend die Beschäftigungsmöglichkeiten durch das in Produktionsanlagen investierte Kapital begrenzt. Das Wachstum des Kapitalstocks hat sich von jährlich 6,2 v. H. im Zeitraum von 1960 bis 1973 auf 4,1 v. H. im Zeitraum von 1973 bis 1979 verlangsamt. Obwohl gleichzeitig auch die Kapitalintensivierung nachgelassen hat, also die Kapitalausstattung je Arbeitsplatz weniger als früher gesteigert wurde, ist die Anzahl der Arbeitsplätze so stark gesunken, daß im Verhältnis zum Arbeitskräfteangebot ein Defizit an Arbeitsplätzen entstanden ist. Im Aufschwungsjahr 1979 waren zwar die Sachkapazitäten, nicht aber das Arbeitspotential wieder normal ausgelastet.

8. Das anhaltende globale Defizit an Arbeitsplätzen hat auf dem Arbeitsmarkt Strukturprobleme geschaffen, die die Beseitigung der Unterbeschäftigung erschweren. Die Arbeitslosigkeit hat sich zunehmend auf die sogenannten Problemgruppen, vor allem auf leistungsgeminderte und ältere Arbeitnehmer konzentriert.

Demgegenüber waren die Beschäftigungsprobleme, die sich aus dem Wandel der Produktionsstruktur ergaben, von geringerer Bedeutung. Zum Teil haben sie sich sogar entschärft; so sind weniger Arbeitskräfte als früher aufgrund ihrer Berufsausbildung von der Entwicklung einzelner Branchen abhängig, weil sich die Branchenbindung der Berufe gelockert hat. Zugleich hat sich auch die berufliche Qualifikation verbessert. Allerdings ist auch der Bedarf der Unternehmen an qualifizierten Arbeitskräften stark gestiegen. Arbeitnehmer mit geringer Qualifikation haben nicht zuletzt infolge des außenwirtschaftlichen Strukturwandels geringere Beschäftigungschancen als früher. Im Vergleich zu den sechziger Jahren sind die Anpassungsprobleme am Arbeitsmarkt auch insofern größer geworden, als nach 1973 nicht mehr das Potential an Flexibilität besteht, das früher durch die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte vorhanden war.

Bei einem globalen Defizit an Arbeitsplätzen, das von einem hohen Lohnniveau begleitet ist, besteht für die Lösung von Strukturproblemen am Arbeitsmarkt ein größerer Bedarf an Flexibilität in den Lohnstrukturen, als es in den sechziger Jahren bei Arbeitskräfteknappheit und noch relativ niedrigem Lohnniveau der Fall war. Die Lohnrelationen zwischen den Sektoren haben darauf auch reagiert, denn die sektorale Differenzierung der Durchschnittslöhne war in den siebziger Jahren größer als in den sechziger Jahren. Dagegen hat sich die Angleichung der Lohnrelationen innerhalb der Sektoren hinsichtlich der Qualifikation und nach dem Geschlecht der Arbeitskräfte in den siebziger Jahren fortgesetzt. Ein Zusammenhang zwischen dieser Entwicklung mit der überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit der Arbeitnehmer mit niedriger Qualifikation und hier insbesondere der Frauen läßt sich zwar vermuten, konnte aber mit den vorhandenen empirischen Daten nicht eindeutig nachgewiesen werden.

9. Ebenso ist eine eindeutige Aussage darüber, inwieweit die Verlangsamung des Kapitalstockwachs-

tums und damit das Defizit an Arbeitsplätzen durch den Anstieg des Lohnniveaus hervorgerufen wurde, nicht ohne weiteres möglich, da die Investitionsneigung auch durch die Stabilisierungskrise, die weltweite Rezession und die sprunghafte Höherbewertung der D-Mark beeinträchtigt wurde. Immerhin bleibt festzuhalten, daß in den fünfziger Jahren, als die Reallöhne deutlich geringer als die Arbeitsproduktivität gestiegen sind, 4,5 Millionen Arbeitsplätze geschaffen wurden. In den sechziger Jahren erlaubte die Knappheit an Arbeitskräften zunächst einen über den Produktivitätsfortschritt hinausgehenden Reallohnanstieg. Nach dem beschleunigten Lohnanstieg in den siebziger Jahren kam es allerdings zu dem Beschäftigungseinbruch. Und erst als die Reallöhne deutlich hinter dem Produktivitätsanstieg zurückblieben, setzte sich ein kräftiger Investitionsaufschwung durch.

10. Einen weiteren Hinweis gibt die Investitionstätigkeit in den einzelnen Sektoren. Diese entwickelte sich weitgehend parallel mit der sektoralen Produktion. Entsprechend hat sich der Anteil des primären Sektors an den Investitionen zwischen 1962 und 1978 von 6 v. H. auf 4 v. H. und jener des sekundären Sektors von 30 v. H. auf 25 v. H. verkleinert, wohingegen sich der Anteil des tertiären Sektors (ohne Staat und Wohnungsbau) von 20 v. H. auf 37 v. H. beträchtlich erhöht hat. Insbesondere für die siebziger Jahre zeigte sich aber auch ein positiver Zusammenhang zwischen der sektoralen Investitionstätigkeit und der sektoralen Kapitalrentabilität.

11. Die Verteuerung des Faktors Arbeit hat insbesondere die arbeitsintensiv produzierenden Sektoren getroffen. Diese vermochten indessen im ganzen gesehen diesen Wettbewerbsnachteil dadurch auszugleichen, daß sie sich verstärkt auf kapitalintensivere Produktionsweisen umstellten.

Die Unternehmen strebten indessen nicht nur danach, Arbeitskosten durch Kapital einzusparen, sondern auch die Kapitalkosten zu senken. Sie versuchten, langlebige Investitionsgüter nach Möglichkeit durch kurzlebige zu ersetzen, um das eingesetzte Kapital besser nutzen zu können. Mit dieser Substitutionsstrategie konnten die Unternehmen allerdings den Anstieg des Kapitalaufwands je Erzeugnis nur bremsen, nicht aber verhindern. Solange nicht zum Beispiel ein sinkender Realzinssatz oder Steuersenkungen Entlastung verschaffen, kann ein Absinken der Kapitalrentabilität deshalb nur verhindert werden, wenn die Reallöhne schwächer als die Arbeitsproduktivität steigen.

12. Die Verlangsamung des Wachstums des Kapitalstocks hat auch dazu beigetragen, daß die Arbeitsproduktivität nicht mehr wie im Zeitraum von 1960 bis 1973 um 4,5 v. H. jährlich, sondern nur noch um gut 3 v. H. anstieg. Damit allein ist aber die Verringerung des Produktivitätsfortschritts nicht zu erklären, denn der Wegfall unterdurchschnittlich produktiver Arbeitsplätze und der durch die Aufwertung der D-Mark verstärkte Zwang zur Spezialisierung auf wettbewerbsfähige Produktionssparten hätte für sich genommen eher eine Beschleunigung des

Produktivitätsfortschritts erwarten lassen. Vermutlich ist aber der Vorrat an ausnutzbaren technologischen Innovationen kleiner geworden, nachdem der Produktivitätsrückstand gegenüber den Vereinigten Staaten weitgehend aufgeholt worden ist. Weitere Produktivitätsfortschritte sind daher nicht mehr so sehr durch Import von Technologie zu erzielen, sondern erfordern zunehmend eigene Innovationen. Der Anteil der FuE-Aufwendungen am Sozialprodukt, der sich in den sechziger Jahren verdoppelt hatte, stagniert indessen seit Anfang der siebziger Jahre. Produktivitätsminderung hat sich auch die Verknappung und Verteuerung von Energie und Rohstoffen sowie eine abnehmende Flexibilität auf den Güter- und Faktormärkten ausgewirkt.

13. Die Verlangsamung des Produktivitätsanstiegs ist in zwei Dritteln aller Sektoren festzustellen. Beschleunigt hat sich der Produktivitätsfortschritt in einigen Branchen des tertiären Sektors und innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes, insbesondere bei der Herstellung von NE-Metallen und von Büro- und Datenverarbeitungsmaschinen.

Es besteht kein einfacher Zusammenhang zwischen der sektoralen Produktionsentwicklung und dem sektoralen Produktivitätsanstieg. Produktivitätsstarke wie produktivitätsschwache Sektoren finden sich sowohl in der Gruppe der wachsenden als auch der schrumpfenden Branchen. Der Wettbewerb innerhalb der Sektoren, zwischen den Sektoren und mit dem Ausland zwingt die Unternehmen dazu, die Möglichkeiten für Produktivitätssteigerungen zu nutzen, sorgt aber auch dafür, daß die damit verbundene Kostensenkung weitgehend in den Preisen weitergegeben wird, so daß sich sektorale Unterschiede in der Produktivitätsentwicklung nicht in der Entwicklung der Wertschöpfung niederschlagen. Überdies hängt die sektorale Nachfrage nicht nur von der Preisentwicklung ab, sondern zum Beispiel auch vom Angebot neuer Produkte.

14. Die Forschungsintensität hat sich als ein wichtiger sektoraler Angebotsfaktor erwiesen. Die Branchen mit überdurchschnittlicher FuE-Aktivität (Chemie, Maschinenbau, Kfz-Industrie und Elektrotechnik, Feinmechanik/Optik und Kunststoffverarbeitung) hatten nicht nur ein überdurchschnittliches Produktionswachstum, sondern gehören auch zu den Sektoren mit starker internationaler Wettbewerbsposition. Ihre FuE-Aktivitäten dürften aber weniger auf Prozeßinnovationen im eigenen Unternehmen, sondern mehr auf Produktinnovationen für andere gerichtet sein.

15. Nicht zu belegen ist die weitverbreitete Vorstellung, daß Branchen mit überdurchschnittlichem Produktivitätsfortschritt auch mehr Arbeitskräfte freisetzen und daß geringe Produktivitätsfortschritte für die Beschäftigung hilfreich seien. Der Produktivitätsfortschritt stellt, gesamtwirtschaftlich gesehen, selbst einen wichtigen Bestimmungsfaktor für das Wachstum dar, weil er die Entwicklung der Realeinkommen und damit auch der Nachfrage mitbestimmt. Die Beschäftigungsprobleme sind unabhängig von der Höhe des Produktivitäts-

fortschritts durch die zu geringe wirtschaftliche Dynamik und die aufgetretenen Anpassungsprobleme im Strukturwandel entstanden.

16. Eine wesentliche Änderung der Angebotsfaktoren war die Energieverteuerung nach der Ölkrise im Jahre 1973. Es ist aber nicht eindeutig auszumachen, inwieweit und in welcher Weise sie zu Anpassungsfriktionen geführt hat. Sicherlich sind die sektoralen Energiekosten für das sektorale Kostenniveau bedeutsamer geworden, doch unternehmen die dadurch besonders benachteiligten Sektoren verstärkte Anstrengungen zur Energieeinsparung. Schon vor 1973, in der Phase sinkender relativer Energiepreise, hat sich in den Unternehmen die mengenmäßige Energieintensität vermindert. Stark erhöht hatte sich die Energienachfrage im Verkehr und bei den privaten Haushalten. Die erhebliche Reduzierung des Energieeinsatzes nach 1973 in der Stahlindustrie, die der energieintensivste Sektor ist, zeigt, daß Anpassungsmöglichkeiten bestehen und auch genutzt werden.

Die Friktionen resultieren vermutlich weniger aus der starken Verteuerung von Öl und anderen Energieträgern, sondern eher aus der Unsicherheit über die künftigen energiepolitischen Entscheidungen einerseits und aus der Verschärfung der internationalen Verteilungs-, Inflations- und Zahlungsbilanzprobleme andererseits.

Nachfragefaktoren

17. Die nachlassende wirtschaftliche Dynamik seit 1973 kann nicht mit generellen Sättigungstendenzen bei der Nachfrage nach Verbrauchsgütern erklärt werden. Die Verlangsamung der Verbrauchszunahme ist auf die verringerte Einkommensexpansion zurückzuführen, nicht dagegen auf die Entwicklung der Sparquote. Der trendmäßige Anstieg der Sparquote in den sechziger Jahren, den man als Indiz für zunehmende allgemeine Sättigungstendenzen hätte ansehen können, hat sich in den siebziger Jahren nicht fortgesetzt. Das gilt auch, wenn den Verbrauchsausgaben die von den privaten Haushalten getätigten Wohnungsbauinvestitionen zugeschlagen werden.

18. Es lassen sich auch keine wachstumsdämpfenden Anpassungsfriktionen als Folge von Veränderungen der Verbrauchsstruktur nachweisen: Zwar sind die Anstöße, die vom privaten Verbrauch auf den Strukturwandel ausgegangen sind, durchaus bedeutend gewesen, doch hat sich die Verbrauchsstruktur relativ kontinuierlich gewandelt. Das Tempo des Wandels der Verbrauchsstruktur ist in den siebziger Jahren sogar eher langsamer geworden. Somit dürfte die Anpassungsfähigkeit der Produktionsstruktur nicht überfordert gewesen sein.

Der Wandel in der Verbrauchsstruktur wurde vor allem dadurch hervorgerufen, daß sich die privaten Haushalte mit steigendem Einkommen und zunehmender Ausstattung mit langlebigen Gebrauchsgütern neue Ausgabenbereiche erschlossen. Der Anteil

des Grundbedarfs ging zwischen 1960 und 1979 von 62 v. H. auf 54 v. H. zurück; dafür gewannen Güter an Bedeutung, die dem Individualverkehr, der Freizeit- und Urlaubsgestaltung, der Wohnungsausstattung und der Unterhaltung dienen. Der Anteil der Energieausgaben stieg vor 1973 bei sinkenden relativen Preisen durch eine starke mengenmäßige Ausweitung, nach 1973 infolge der überdurchschnittlichen Preissteigerungen. Vom Wandel der Verbrauchsstruktur wurden die Branchen des tertiären Sektors zu Lasten des primären Sektors begünstigt. Zugenommen hat auch der Anteil der Importe zu Lasten der heimischen Produktion.

19. Auch ein Mangel an staatlicher Nachfrage läßt sich für die Verlangsamung der wirtschaftlichen Dynamik nicht verantwortlich machen, wenigstens nicht primär. Zwar hat sich auch der staatliche Nachfrageanstieg abgeschwächt, doch ist dies ähnlich wie beim privaten Verbrauch nicht die Ursache, sondern die Folge der langsameren wirtschaftlichen Entwicklung, die zu einer Verringerung des Einnahmestiegs führte. Ihr mußte — auch bei Inkaufnahme erheblich größerer Defizite — früher oder später die Ausgabenentwicklung folgen.

20. Im gesamten Zeitraum von 1960 bis 1979 ist die Nachfrage des Staates nach Gütern und Diensten erheblich schneller als die gesamtwirtschaftliche Produktion gestiegen. Dies hat den Anteil jener Sektoren erhöht, die für die staatliche Nachfrage produzieren. Vor allem der Staat selbst hat als Produktionssektor an Bedeutung gewonnen. Unter den Käufen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen von anderen Sektoren hatten die Vorleistungskäufe strukturprägende Wirkung, insbesondere dann, wenn sich die Priorität der staatlichen Ausgaben änderte. Dagegen waren die Strukturwirkungen der Investitionsnachfrage weniger bedeutsam, denn die Hauptlieferanten von Investitionsgütern sind auch die wichtigsten Lieferanten für den privaten Sektor.

21. Da sich weder bei den privaten Haushalten noch beim Staat ein primärer Nachfragemangel feststellen ließ, sondern die Verlangsamung ihres Nachfrageanstiegs als Folge der wirtschaftlichen Dynamik anzusehen ist, kann er auch nicht als Ursache für die schwache Investitionstätigkeit angeführt werden, obwohl die Investitionen sicherlich stark von der Absatzentwicklung abhängig sind. Maßgebend waren eher die im Verhältnis zu den Investitionsrisiken als zu gering angesehenen Gewinnchancen.

Nicht zuletzt durch die Strategie der Unternehmen, zur Verbesserung ihrer Rentabilität langlebige Investitionsgüter durch kurzlebige zu ersetzen, hat sich die Nachfrage der Investoren zugunsten der Ausrüstungen und zu Lasten der Bauten verschoben. Unter den Ausrüstungsinvestitionen verloren Maschinen gegenüber Kraftwagen, Büromaschinen und elektrotechnischen Erzeugnissen an Bedeutung. Wie bei den Verbrauchsgütern haben die ausländischen Anbieter auch bei Investitionsgütern ihren Marktanteil kräftig ausweiten können.

Außenwirtschaftliche Faktoren

22. Parallel mit der Abschwächung der Expansion des Welthandelsvolumens von jährlich 8 v. H. in der Zeit von 1960 bis 1973 auf 4,5 v. H. in der Zeit 1973 bis 1979 hat sich auch das Wachstum der deutschen Exporte vermindert. Dies beeinträchtigte Produktion und Investitionstätigkeit nicht nur in den Exportunternehmen, sondern auch bei deren Zulieferern. Angesichts der großen Bedeutung des Exportsektors für die deutsche Wirtschaft könnte man vermuten, daß die Wachstums- und Beschäftigungsprobleme in der Hauptsache auf die schwache Dynamik im Ausland zurückzuführen seien, die sich in der Welthandelsentwicklung widerspiegelt. Dies wäre aber zu einseitig gesehen. Denn die wirtschaftliche Entwicklung verlief in den meisten westlichen Industrieländern ähnlich wie in der Bundesrepublik. Die Parallelität weist auf gemeinsame oder auf ähnliche Ursachen für die nachlassende Dynamik im In- und Ausland hin. Insbesondere bei flexiblen Wechselkursen wäre es durchaus möglich, daß ein Land auch bei gedämpfter Expansion der Weltimportnachfrage relativ hohe Wachstumsraten erzielt, vorausgesetzt, daß sich die Bedingungen für Investitionen auf der Angebotsseite günstiger als im Ausland entwickeln. Beispiele für Länder, die ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum aufwiesen und bei denen sowohl die Exporte als auch die Importe stärker als der Welthandel expandierten, sind Japan sowie — vor allem in den fünfziger Jahren — die Bundesrepublik. Auch der Wachstumsvorsprung, den die Bundesrepublik in den Jahren 1978/79 gegenüber ihren Außenhandelspartnern erzielte, zeigt, daß sich ein einzelnes Land durchaus von der weltwirtschaftlichen Entwicklung absetzen kann.

23. Der deutschen Wirtschaft kam es zugute, daß gerade diejenigen Branchen auf den Export spezialisiert sind, deren Produkte von der Weltnachfrage überdurchschnittlich begünstigt waren. International wettbewerbsfähig sind insbesondere jene Branchen, die eine hohe Humankapitalintensität, also einen hohen Anteil qualifizierter Arbeitskräfte, aufweisen. Demgegenüber sind die Branchen mit geringer Wettbewerbsstärke auf den Inlands- und Auslandsmärkten dadurch geprägt, daß sie mehr Arbeitskräfte geringerer Qualifikation beschäftigten und mit relativ viel Sachkapital sowie mit einfacher Technologie produzieren. Hier können ausländische Anbieter leichter an die Stelle der heimischen Produzenten treten, so daß die Produktionskosten weit stärker auf die Wettbewerbsfähigkeit durchschlagen. Keinen deutlichen Einfluß auf die Wettbewerbssituation haben dagegen bislang die Kosten der Energie und des Umweltschutzes gehabt, da diese in den konkurrierenden Industrieländern wahrscheinlich mit ähnlichen Gewichten auf die Branchen verteilt sind.

24. Die Bundesrepublik verdankt ihre Exporterfolge somit nicht zuletzt ihrer Fähigkeit, „intelligente“, technologieintensive Produkte herzustellen, die in der Regel in Sektoren mit hoher Humankapitalintensität hergestellt werden. Die Zusammensetzung der deutschen Exporte nach Produkten mit Spitzen-

technologie, Produkten mit gehobener Technologie und übrigen Produkten hat sich aber seit Mitte der sechziger Jahre kaum verändert. Dagegen zeigen die Importe aus Japan und den USA einen steigenden Anteil der Produkte mit Spitzentechnologie und gehobener Technologie.

25. Von den wettbewerbsstarken Branchen hat allerdings keine ihre Wettbewerbsposition erhöhen können, ein Teil der traditionellen Exportbranchen, der Schiffbau und die Automobilindustrie, haben sogar starke Verschlechterungen hinnehmen müssen. Dies heißt nicht, daß die Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft insgesamt abgenommen hätte. Denn dafür haben einige der wettbewerbschwachen Branchen ihre Wettbewerbsposition verbessern können. Diese Tendenz zur Angleichung der Wettbewerbsposition hängt damit zusammen, daß sich der Handelsaustausch mit Industrieländern intensiviert hat. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der die Wettbewerbsfähigkeit bestimmenden Faktoren nicht wesentlich von der Bundesrepublik, so daß durch Produktdifferenzierung in den gleichen Branchen sowohl die Exporte als auch die Importe steigen. Der Strukturwandel, der von dieser Intensivierung des intraindustriellen Handelsaustausches ausgeht, ist relativ unproblematisch, weil sich Freisetzungen von Arbeitskräften und die Neuschaffung von Arbeitsplätzen in den gleichen Branchen, oft auch im gleichen Unternehmen und meist synchron vollziehen.

26. Anders ist es im Handel mit den Entwicklungsländern. Obwohl deren Anteil an den deutschen Importen von Industriegütern erst 10 v. H. beträgt, sind damit stärkere Anpassungszwänge verbunden, weil den Importen von Industriegütern aus Entwicklungsländern nicht Exporte der gleichen Branche dorthin gegenüberstehen. In den vom Import bedrängten Branchen werden Arbeitskräfte freigesetzt, die nicht ohne weiteres in den vom Export in die Entwicklungsländer begünstigten Branchen beschäftigt werden können, da sie größtenteils die dort bestehenden, zum Teil höheren, Qualifikationsanforderungen nicht erfüllen. Die Entwicklungsländer haben insbesondere bei den Produktionen Marktanteile gewonnen, die durch den Einsatz einfacher Arbeit und schon weit verbreiteter Technologie gekennzeichnet sind.

27. Die deutsche Wirtschaft mußte in den siebziger Jahren wegen der starken Höherbewertung der D-Mark, die weit über die Inflationsdifferenzen gegenüber dem Ausland hinausging, mit einem relativ sehr viel höheren Kosten- und Preisniveau gegen ihre ausländischen Konkurrenten antreten als in den sechziger Jahren. Gleichwohl haben die deutschen Exporteure bis 1978 im Vergleich zu denen der anderen westlichen Industrieländer ihren Anteil am Weltmarkt sogar vergrößern können, und auch der deutsche Handelsbilanzüberschuß nahm trotz erhöhten Importdrucks weiter zu. Die deutschen Unternehmen konnten offenbar andere Wettbewerbsfaktoren dem überdurchschnittlichen Kosten und Preisanstieg entgegensetzen.

Die nach Ländern unterschiedlich hohe reale Aufwertung brachte den zuvor durch feste Wechselkurse verdeckten und je nach Land unterschiedlich hohen Wettbewerbsvorsprung der deutschen Wirtschaft zum Ausdruck, der in der Spezialisierung auf die Produktion solcher Güter besteht, die weltweit gefragt waren und mit denen sich hohe Preise erzielen ließen. Die Exportstruktur hat sich im Zuge der realen Aufwertung weiter in Richtung auf diese Produkte verschoben. Sie wurde insbesondere zugunsten jener Branchen verändert, die — wie zum Beispiel die Chemie, der Maschinenbau und andere Investitionsgüterbranchen — Produkte anbieten, deren Wettbewerbsfähigkeit von Verfügbarkeitsvorteilen abhängt, die zumindest für einige Zeit auch bei relativ starker Verteuerung noch bestehen bleiben. Dagegen sind diejenigen Branchen durch die reale Höherbewertung der D-Mark beeinträchtigt worden, bei denen es mehr darauf ankommt, über den Preis — sei es auf Inlands- oder auf Auslandsmärkten — konkurrieren zu können. Dies gilt für die Branchen Musikinstrumente/Spielwaren/Sportgeräte, Holzverarbeitung, Bekleidung, Glasindustrie, Schiffbau, Ernährungsgewerbe sowie für die Textilindustrie und die Lederverarbeitung. Freilich gibt es auch in diesen Branchen, die unter dem Importdruck geschrumpft sind, Unternehmen, die weiterhin rentabel produzieren und selbst auf dem Weltmarkt Handelserfolge erzielen. Die Betrachtung der begünstigten und der benachteiligten Branchen zeigt, daß der durch die Veränderung der Außenhandelsstruktur ausgelöste Wandel der Produktionsstruktur die Probleme der Anpassung der Beschäftigtenstruktur verstärkt hat, weil sich die Nachfrage nach Arbeitskräften zugunsten der knappen, höher qualifizierten Arbeit verschoben hat.

28. Inwieweit der starke Rückgang der Außenhandelsbilanzüberschüsse in den Jahren 1979/80 nicht nur auf die Verteuerung des Öls und auf das Konjunkturgefälle gegenüber dem Ausland zurückzuführen ist, sondern auch auf eine Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit, läßt sich gegenwärtig noch nicht entscheiden. Die Tatsache, daß sich inzwischen das Warensortiment der anderen Industrieländer dem der Bundesrepublik angeglichen hat, mag dafür sprechen, daß eine auf Verfügbarkeitsvorteilen beruhende Wettbewerbsfähigkeit nicht sehr lange gegen hohe Kostendifferenzen verteidigt werden kann. Auch die starke reale Abwertung der D-Mark seit dem Frühjahr 1979 bestätigt diese Vermutung. Sie hat inzwischen die Kostendifferenzen zum Teil wieder abgebaut.

29. Oftmals wird vermutet, daß der Transfer von deutscher Technologie in andere Länder und die deutschen Direktinvestitionen im Ausland zu der Wachstumsschwäche und der Freisetzung von Beschäftigten beigetragen haben. So wird befürchtet, daß die Lieferungen von Investitionsgütern vor allem in die Entwicklungsländer letztlich nur zu einem verstärkten Importdruck und damit zu Lasten deutscher Arbeitsplätze gehen. In der Tat zeigt sich, daß die Bundesrepublik in die vier Schwellenländer, die zusammen die Hälfte der Industrieimporte aus Entwicklungsländern bestreiten, insbesondere

Werkzeugmaschinen und Maschinen für solche Branchen liefert, bei denen die Entwicklungsländer hohe komparative Vorteile und die Bundesrepublik Wettbewerbsnachteile hat. Würde die Bundesrepublik als Exporteur von Technologie in die Entwicklungsländer zurückfallen, so würden gleichwohl die Anpassungsprobleme in diesen Branchen kaum gemildert, weil bald Exporteure anderer Länder an die Stelle der deutschen Exporteure treten würden. Denn die Bundesrepublik Deutschland ist nach den USA und Japan nur der drittgrößte Exporteur von technologieintensiven Produkten und hat zum Teil bereits Marktanteile an Japan verloren. Es kämen somit noch Wachstums- und Beschäftigungsprobleme in den bisher am Technologietransfer beteiligten Branchen hinzu. Im übrigen ist festzustellen, daß das durch den Technologietransfer geförderte Wachstum in den Schwellenländern auch deren Importnachfrage vergrößert hat, so daß die deutsche Ausfuhr dorthin stärker gestiegen ist als die Ausfuhr in die übrigen Entwicklungsländer (ohne OPEC).

Von den deutschen Auslandsinvestitionen, die in den siebziger Jahren kräftig gestiegen sind, gehen im ganzen gesehen keine großen Einflüsse auf das Volumen von Exporten und Importen der Bundesrepublik aus. Ein großer Teil dieser Investitionen, insbesondere der Aufbau von Vertriebsgesellschaften, dient der Exportförderung und der weiteren Integration der deutschen Unternehmen in die Weltwirtschaft. Ein Teil der Investitionen dient der Rohstoff-sicherung. Soweit Unternehmen aus wachstums-schwachen Branchen Produktionsstätten im Ausland errichten und von dort aus die Bundesrepublik beliefern, weil die entsprechende Produktion in Deutschland nicht mehr wettbewerbsfähig hergestellt werden kann, treten diese Importe nicht an die Stelle von inländischer Produktion, sondern an die Stelle von Exporten des Auslandes, die sonst von nichtdeutschen Unternehmen vorgenommen würden. Ohnehin ist die Auslandsproduktion von deutschen Unternehmen dieser Branchen im Vergleich zu den Importen gering. Es dominieren vielmehr die Direktinvestitionen von wettbewerbsstarken Branchen. Sie werden vorgenommen, weil die Produktion im Ausland höhere Marktanteile ermöglicht als dies allein über den Export möglich wäre. Solche Direktinvestitionen gehen also nur teilweise zu Lasten von Export- und Inlandsinvestitionen. Hinzu kommt, daß ausländische Produktionsstätten in starkem Maße mit deutschen Kapitalgütern errichtet werden und deutsche Tochtergesellschaften in der Regel Vorprodukte bevorzugen, die in der Bundesrepublik hergestellt werden.

Wirtschaftspolitik und Strukturwandel

30. Der Staat versucht, den Strukturproblemen vor allem durch Maßnahmen zur generellen Förderung des Strukturwandels zu begegnen. Er hat aber die Probleme zum Teil auch mitverursacht.

Die am schwersten wiegenden wirtschaftspolitischen Einschnitte zwischen 1960 und 1979 waren die

schrittweise Aufwertung der unterbewerteten D-Mark von 1969 bis zum Frühjahr 1973 und die Freigabe des Wechselkurses nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems danach. Sie führten, wie erwähnt, bis 1978 nicht zu der erwarteten Reduzierung der Exportüberschüsse. Die drastische reale Aufwertung der D-Mark hatte bis dahin keine Niveau-, sondern nur Strukturwirkungen. Zu Störungen ist es allerdings dadurch gekommen, daß die Aufwertung der D-Mark lange hinausgezögert worden war, so daß die Wechselkurskorrektur der Wirtschaft Anpassungslasten gerade dann auferlegte, als die Ölkrise ohnedies die gesamte Wirtschaft zur Anpassung an veränderte Preisrelationen nötigte. Die Verzögerung der Aufwertung hatte außerdem zu einer Anpassungs-inflation beigetragen, die sich durch Verteilungskämpfe verstärkte. Die Wirtschaftspolitik konnte daher den Strukturwandel nicht durch finanzpolitische Maßnahmen oder durch niedrige Zinsen erleichtern, sondern war zunächst zu einem restriktiven Kurs gezwungen. Es war die Summe der Belastungen aus der Stabilisierungskrise, der Ölpreisexplosion und der weltweiten Rezession, welche die Lösung der Strukturprobleme hinaus-schob.

31. Zur gezielten Beeinflussung des Strukturwandels bedient sich der Staat hauptsächlich des Instruments der Subventionen. Die Subventionen sind in der Bundesrepublik wesentlich stärker gestiegen als das Sozialprodukt. Sie konzentrieren sich allerdings auf wenige Sektoren, insbesondere auf Landwirtschaft, Verkehr, Wohnungswesen und Kohlenbergbau. Die Analyse dieser vier Bereiche ergibt folgendes:

- a) In den schrumpfenden Bereichen, der Landwirtschaft, dem Schienenverkehr und dem Kohlenbergbau, sind die Subventionen sehr stark gestiegen. Die Subventionsziele, die Erhaltung dieser Sektoren oder die Verlangsamung des Schrumpfungsprozesses, erfordern pro Einheit der geförderten Wertschöpfung immer höhere fiskalische Lasten. Selbst soweit man die Subventionierung als Ausgleich von zum Teil schwer zu bewertenden externen Effekten ansehen wollte, bleibt festzuhalten, daß sich dieser Ausgleich stark verteuert hat und vermutlich verteuern wird, wenn nicht gleichzeitig die Subventionen zweckmäßig umgestaltet werden; am deutlichsten wird dieses im Bereich Landwirtschaft.
- b) Die fiskalischen Lasten der Subventionierung und die gesamtwirtschaftlichen Kosten, die sich in gesamtwirtschaftlichen Einkommensverlusten niederschlagen, sind nicht identisch. Die volkswirtschaftlichen Kosten, die darin bestehen, daß Arbeitskräfte und Investitionsgüter nicht an den Stellen eingesetzt werden, wo sie die höchsten Einkommen erzielen, sind dort höher als die fiskalischen Lasten, wo sie über höhere Preise vom Verbraucher getragen werden, insbesondere durch die außenwirtschaftliche Protektion der Landwirtschaft und des Kohlenbergbaus. Im Wohnungssektor wurde die verteilungspolitische Zielsetzung teilweise durch Kündigungsschutz und Mietregulierung zu Lasten der

Wohnungsanbieter angestrebt. Die Mieten liegen im Durchschnitt unter den Marktpreisen. In Rechnung sind auch die volkswirtschaftlichen Kosten der Mobilitätsminderung durch die Interventionen im Wohnungsbau zu stellen. Die fiskalischen Lasten überzeichnen dann die volkswirtschaftlichen Kosten, wenn sie dem Staat Kosten an anderer Stelle ersparen, zum Beispiel Soziallasten, die ansonsten dadurch entstanden wären, daß die freigesetzten Arbeitskräfte nicht oder nicht sofort an anderer Stelle Arbeit finden. Das könnte zum Beispiel bei einem zu raschen Schrumpfen des Schienenverkehrs der Fall sein.

- c) Der Versuch des Staates, die fiskalischen Lasten niedrig zu halten, indem er die Kosten der sektoralen Begünstigung über Eingriffe in die Preisbildung und durch Marktregulierung den Privaten auferlegt, ist häufig nicht einmal in fiskalischer Hinsicht effizient: Die unerwünschten Verzerrungen in der Produktionsstruktur erforderten zu hohe Aufwendungen des Staates. Das gilt für die Landwirtschaft, wo der Staat für die Beseitigung von Produktionsüberschüssen in Anspruch genommen wurde. Der Versuch, die Probleme dadurch zu lösen, daß die Agrarpreise weiter erhöht werden, der Staat einen Teil der Preiserhöhungen aber einbehält, um damit die Überschußbeseitigung weiterhin zu finanzieren, kann allenfalls als kurzfristige Entlastung verstanden werden. Besser wäre es, durch Verzicht auf Preiserhöhungen die Produktionsanreize von vornherein zu vermeiden und dafür bei direkten Einkommenshilfen großzügiger zu sein. Ähnliches gilt auch für den Wohnungssektor, wo der Staat die dämpfenden Wirkungen seiner verteilungspolitischen Preispolitik auf das Wohnungsangebot durch zu hohe finanzielle Anreize kompensieren muß, so daß an Einkommenstatbestände anknüpfende Mietbeihilfen vermutlich billiger wären.

32. Die sektoral gezielten Subventionen haben ein weitaus größeres Gewicht als die staatlichen Hilfen zur generellen Förderung des Strukturwandels, zu denen insbesondere die Arbeitsmarktpolitik, die Regionalförderung und die Förderung von Forschung und Entwicklung gehören.

Die Regionalförderung soll zwar grundsätzlich nur die räumliche Verteilung der Unternehmen beeinflussen, doch wirkt sie notwendigerweise auch auf die sektorale Struktur in den Regionen. Wenn man jedoch den im Vergleich zu den anderen staatlichen Subventionen geringen Anteil der regionalen Fördermittel in Betracht zieht, so sind von ihnen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene kaum bedeutsame sektorale Struktureffekte zu erwarten. Vielmehr ist zu vermuten, daß von den Subventionen für bestimmte Sektoren (Landwirtschaft, Bergbau, Schiffbau und Luftfahrzeuge) viel eher regionale Effekte ausgehen als sektorale Effekte von der Regionalförderung.

Die FuE-Förderung hat — abgesehen von der Grundlagenforschung und von staatlich initiierten Projekten — eine besondere Bedeutung, weil die Unternehmer immer mehr ihr Know-how selbst produ-

zieren müssen, das sie in die Lage versetzt, mit neuen, qualitativ verbesserten oder preisgünstigeren Produkten Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren Konkurrenten zu gewinnen. Von der Bereitschaft, Forschung und Entwicklung zu treiben, hängt damit zunehmend die gesamtwirtschaftliche Dynamik und der Anstieg der Realeinkommen ab. Eine Förderung von Forschung und Entwicklung auch bei solchen Innovationen, deren Ertrag in erster Linie dem forschenden Unternehmen zufällt, wird meist damit begründet, daß die Unternehmen die hohen Kosten von Forschung und Entwicklung und die Risiken beim Betreten von Neuland scheuen. Nun kann es kein staatliches Ziel sein, die Unternehmen zur Übernahme von Risiken zu ermuntern, bei denen sie keine ausreichenden Gewinnchancen sehen. Anders ist es, wenn die Gewinnchancen von erfolgreichen Innovationen durch den Staat selbst gemindert werden, zum Beispiel infolge der hohen Besteuerung von Investitionserträgen oder als Folge von einkommenspolitischen Zielsetzungen. In diesem Fall kann der Staat durch globale Förderung unerwünschte Nebenwirkungen seiner eigenen Politik korrigieren, indem er die Risikoschwelle herabsetzt. Es ist dagegen zweifelhaft, ob in diesem Fall gezielte staatliche Ausgaben für FuE — von den Bereichen, in denen außerwirtschaftliche oder zumindest außerwirtschaftlich bedingte Zielsetzungen im Vordergrund stehen, einmal abgesehen — Wachstum und internationale Wettbewerbsfähigkeit auf optimale und das heißt auch auf möglichst billige Weise zu fördern vermögen. Bei der gegebenen Unsicherheit über den Erfolg spricht vieles dafür, daß bei globaler Förderung die Zuschüsse von den Unternehmen in Anspruch genommen werden, die sich von FuE den größten Erfolg versprechen und deshalb auch eigenes Kapital dafür zu riskieren bereit sind.

Die Beiträge des HWWA zur Strukturberichterstattung 1980 sind veröffentlicht unter:

HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung — Hamburg: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturbericht 1980 — vier Bände: Hauptband; Materialband I: Methodische Anmerkungen und statistischer Anhang; Materialband II: HWWA-Außenhandelsstrukturdaten; Ergänzungsband: Technologietransfer und deutsche Direktinvestitionen im Ausland, Hamburg 1981.

Zusammenfassung des Strukturberichtes 1980 des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, München

Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik und der Wandlungsprozeß in der sektoralen Produktions- und Beschäftigungsstruktur standen in den siebziger Jahren stark unter dem Einfluß weltwirtschaftlicher Veränderungen. Die Verschlechterung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen führte in den siebziger Jahren zu einer deutlichen Verringerung des Exportwachstums und trugen mit zu dem Rückgang in der Investitionsquote bei. Die Anpassungslasten hatten vor allem das Warenproduzierende Gewerbe und die nachgelagerten Distributionsbereiche Handel und Verkehr zu tragen.

Inflationsbeschleunigung, Ölpreisschub, Welthandelsdämpfung

Die Ende der sechziger Jahre einsetzende Beschleunigung der Inflation in den Industrieländern sprengte das System fester Wechselkurse. Sie veranlaßte stabilitätsorientierte Länder wie die Bundesrepublik Deutschland bereits 1973 zu einer scharf restriktiven Geld- und Konjunkturpolitik mit entsprechenden Konsequenzen für das Wachstum in den Jahren 1974 und 1975. Durch den Ölpreisschub von 1973/74 und die daraus resultierenden Leistungsbilanzdefizite wurden dann auch die übrigen Industrieländer auf einen restriktiven Kurs in der Konjunkturpolitik gezwungen.

Die synchrone Bremspolitik von 1974 führte in die erste schwere Weltrezession seit dem 2. Weltkrieg. Die Ankurbelungsmaßnahmen nach keynesianischem Muster (staatliche Ausgabenprogramme, Steuersenkungen) von 1975 und später hatten nur begrenzten Erfolg: Das Wirtschaftswachstum blieb in allen Industrieländern in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre deutlich hinter den in den sechziger Jahren erzielten Raten zurück.

Zwei Sachverhalte waren dabei maßgebend. Zum einen konnten sich bei den allgemein auf einen niedrigen Öl- und Energiepreis ausgerichteten Produktions- und Verbrauchsstrukturen nur die Vereinigten Staaten und Länder mit einer starken internationalen Wettbewerbsposition wie Japan und die Bundesrepublik Deutschland von der Leistungsbilanzsituation her kräftige Ankurbelungsmaßnahmen leisten. Der Bundesrepublik half bei der Verfolgung einer stark expansiven Fiskalpolitik auch die starke Stellung der D-Mark auf den Devisenmärkten, die auch eine Folge der frühzeitig und konsequent betriebenen Inflationsbekämpfung war. Zum anderen verpuffte ein erheblicher Teil der fiskalpolitischen Impulse in den hohen Inflationsraten. Zu der Verfestigung der Inflation auf hohem Niveau in den meisten Industrieländern trug maßgeblich bei, daß die Lohnpolitik versucht hat, den kaufkraftsenkenden Effekt der Öl- und Energieverteuerung durch entsprechend höhere Lohnsatzsteigerungen zu überspielen.

Die Öl- und Energieverteuerung hat damit im Verein mit der weltweit geringen Neigung zur Anpassung der Produktions- und Verbrauchsstrukturen an die veränderte Preissituation und der Ausrichtung der Lohnentwicklung an der Inflationsrate (z. B. Lohnindexklauseln) ohne Berücksichtigung der Einnahmenseitigen des realen Verteilungsspielraums durch die außenwirtschaftlichen Veränderungen zu einer nachhaltigen Dämpfung des Wirtschaftswachstums in den Industrieländern geführt. Der hieraus unvermeidlich resultierenden Verringerung im Expansionsstempo des Welthandelsvolumens konnten sich auch die deutschen Ausfuhrer nicht entziehen (Schaubild 1). Nach einem durchschnittlichen Wachstum des Exportvolumens von rd. 8 v. H. im Zeitraum 1961 bis 1974, erhöhten sich die Exporte im Zeitraum 1975 bis 1979 nur mehr im Schnitt um real 4 v. H. Die Halbierung des Exportwachstums wirkte primär dämpfend auf die Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes.

Spezielle Wirkungen der Ölverteuerung

Die Umkehr des Preistrends bei Öl hat über die generelle Wachstumsdämpfung hinaus weitere Konsequenzen nach sich gezogen. Mit dem ersten Ölpreisschub ist die lange Phase der Verbesserung der Terms of Trade zugunsten der Bundesrepublik zu Ende gegangen. Dies vermindert den Spielraum für Steigerungen der Realeinkommen.

Zugleich wurde der in den sechziger Jahren zu beobachtende Trend zu einer steigenden Sparquote bei den privaten Haushalten nach der ersten Ölkrise nachhaltig unterbrochen: Da die privaten Haushalte sich bisher in ihrem Ausgabeverhalten nur sehr zögernd und allenfalls partiell an die veränderten Energie- und Treibstoffpreise angepaßt haben, ging die Öl- und Energieverteuerung in erster Linie zu Lasten der Ersparnis.

Der relative Preisanstieg von Öl wirkte sich auf den Absatz von petrochemischen Erzeugnissen (organische Grundstoffe, Kunststoffe, Kunststoffwaren) negativ aus. Darüber hinaus erwies sich der spezifische Heizölverbrauch bei den wichtigen Energieverbrauchern in der Industrie überwiegend als preiselastisch. Durch die Wende auf dem Ölmarkt sind damit die Rahmenbedingungen für einige Wachstumsindustrien der sechziger Jahre, nämlich der Mineralölverarbeitung, Chemischen Industrie, Kunststoffverarbeitung, nachhaltig verschlechtert worden. Dies äußerte sich einerseits in der sehr verhaltenen Investitionstätigkeit dieser Bereiche, andererseits in der Beendigung der Beschäftigungsexpansion.

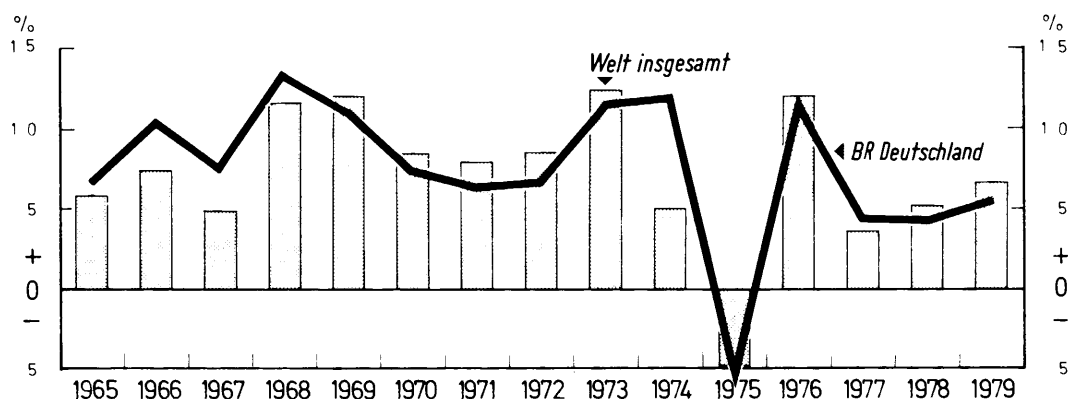
Wechselkursänderungen und neue Wettbewerber

Durch den schrittweisen Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse hat sich im Zeitraum von 1969 bis 1973 der reale Außenwert um mehr als ein Viertel gegenüber den wichtigsten Handelspartnern erhöht. Nach 1973 hat die weitere Aufwertung der D-Mark im Schnitt nur mehr den Unterschied zwischen den Inflationsraten im Ausland und der Bundesrepublik ausgeglichen. Trotz der Verschlechterung ihrer Preiswettbewerbsposition aus der realen DM-Aufwertung konnte die deutsche Industrie ihre Stellung am Weltmarkt nicht nur behaupten, sondern in den siebziger Jahren sogar noch verbessern: Auch nach 1973 lagen die Lieferanteile der deutschen Industrieexporte am Weltmarkt im Durchschnitt um mehr als einen Prozentpunkt über denen der sechziger Jahre (Schaubild 1). Die günstige Spezialisierung der deutschen Industrie und die relativ große Bedeutung von anderen Wettbewerbsfaktoren als dem Preis für ihre Exporterfolge zeigt sich auch daran, daß sie die Absatzchancen, die sich durch die Öffnung von neuen Märkten in den OPEC-Staaten und in den Ostblock-Staaten boten, mit am besten nutzen konnte.

Auch die Entwicklung der deutschen Importquote zeigt keine dramatischen Reaktionen auf die reale D-Mark-Aufwertung. Trotz der hieraus resultierenden Preisvorteile für die ausländische Konkurrenz setzte sich der Anstieg der Importquote preisbereinigt in den siebziger Jahren nur im gleichen Tempo wie in den sechziger Jahren fort. In ihrem Verlauf

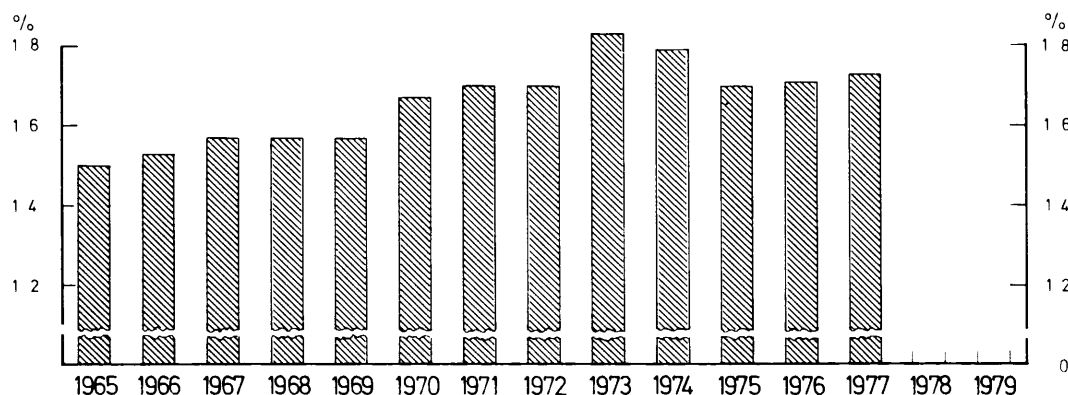
Schaubild 1

Internationale Wettbewerbsposition der Bundesrepublik Deutschland
 Ausfuhrvolumen¹⁾ der Bundesrepublik Deutschland und der Welt insgesamt
 Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



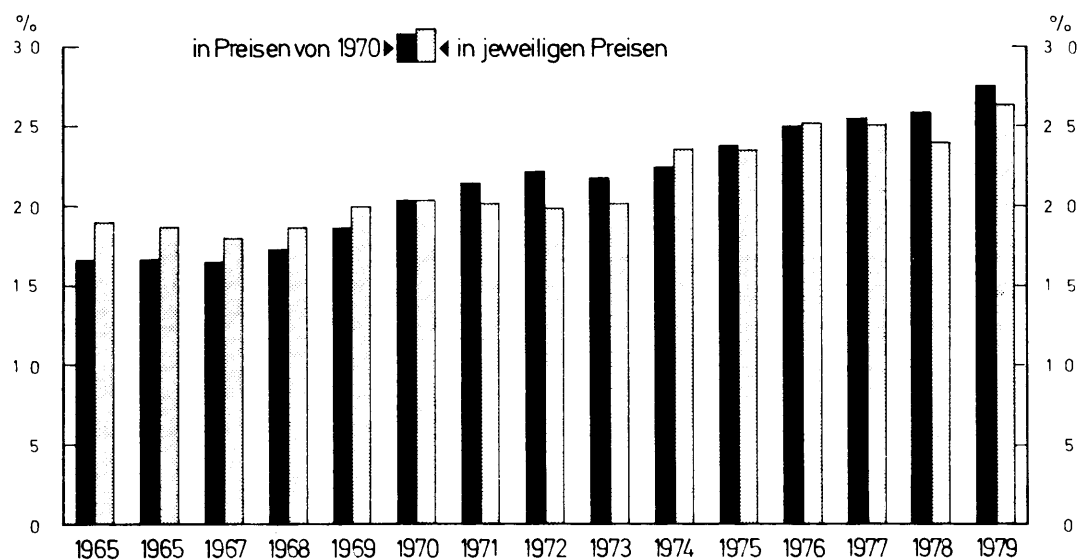
Lieferanteile der deutschen Industrie-Exporte²⁾ am Weltmarkt³⁾

Anteile in %



Importquote⁴⁾ der Bundesrepublik Deutschland

Anteile in %



1) In Preisen von 1970. 2) Warenproduzierendes Gewerbe, ohne Bergbau, Mineralölzeugnisse, Baugewerbe.

3) In jeweiligen Preisen auf Dollarbasis. 4) Quotient aus Importen und Bruttoinlandsprodukt, jeweils in Preisen von 1970.

Quelle: UN, Monthly Bulletin of Statistics; Statistisches Bundesamt; Berechnung des Ifo-Instituts.

Ifo INSTITUT für Wirtschaftsforschung München

206/81



kommt damit in erster Linie die fortschreitende internationale Arbeitsteilung zum Ausdruck, von der insbesondere die deutschen Verbraucher profitiert haben. Die sprunghafte Erhöhung der nominalen Importquote nach 1973 reflektiert in der Hauptsache die Preiserhöhungen beim Erdöl (Schaubild 1).

Das günstige Bild der internationalen Wettbewerbsposition der deutschen Industrie, das die Betrachtung globaler Indikatoren liefert, wird eingetrübt, wenn man nach Wirtschaftszweigen differenziert. Gerade bei Investitionsgütern und dauerhaften Konsumgütern — Produkte, auf deren Herstellung die Bundesrepublik Deutschland entsprechend ihrer Faktorausstattung spezialisiert ist — mußten Anteilseinbußen am Weltmarkt hingenommen werden. Betroffen waren insbesondere die feinmechanisch-optische sowie Uhrenindustrie, der Straßenfahrzeugbau und auch die elektrotechnische Industrie. Den deutschen Marktanteilsverlusten standen jedoch nicht Lieferantengewinne von Ländern mit besonders starker Abwertung gegenüber der D-Mark wie USA, Großbritannien, Italien gegenüber. Die Einbußen mußten vielmehr in Produktionsbereichen hingenommen werden, auf deren Herstellung sich Japan im Rahmen einer gezielten Umstrukturierung seiner Industrie konzentrierte. Wie stark sich Japan auf die Ausfuhr ähnlicher Gütergruppen wie die Bundesrepublik spezialisiert, läßt sich aus der Anteilsentwicklung technologieintensiver Warengruppen am Export erkennen: In der Bundesrepublik lag der Anteil dieser Warengruppen in den sechziger und siebziger Jahren meist bei 25 v. H. in Japan stieg er von 8 v. H. (1963) auf ebenfalls 25 v. H. (1977). Die nächste Wachstumsindustrie im Umstrukturierungsprogramm Japans wird voraussichtlich der Maschinenbau sein.

Die aufkommende Konkurrenz aus Schwellenländern, insbesondere aus dem südostasiatischen Raum kommt in der Entwicklung der Lieferanteile am Weltexport noch nicht so deutlich zum Ausdruck. Auf dem Inlandsmarkt mußten insbesondere das Bekleidungsgewerbe, die Herstellung von Musikinstrumenten, Sport- und Spielwaren und die Herstellung von feinmechanischen und optischen Erzeugnissen sowie Uhren Anteile an diese Länder abgeben.

Insgesamt konnten die durch die DM-Aufwertung, das Aufkommen neuer Konkurrenten und den ersten Ölpreisschub veränderten Rahmenbedingungen die Überschußposition der deutschen Wirtschaft im Außenhandel in den siebziger Jahren noch nicht erschüttern. Die Verschlechterung in der Wettbewerbsposition beschränkte sich auf einige Branchen und/oder wurde durch die exportstimulierende Wirkung der Erschließung neuer Märkte neutralisiert. Erst der zweite Ölpreisschub brachte die Leistungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland ins Defizit.

Rückgang in der Investitionsquote

Das Einschwenken der Expansion des Welthandels auf einen niedrigeren Wachstumspfad war ein Faktor dafür, daß der Bedarf an einer Erweiterung der Produktionskapazitäten in der Bundesrepublik in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre spürbar geringer war als vor 1973. Aber auch binnenwirtschaft-

liche Faktoren trugen hierzu bei: Sowohl die Wohnungsbauinvestitionen als auch die staatlichen Investitionsausgaben wuchsen in den siebziger Jahren wesentlich langsamer (Schaubild 2). Besonders ins Gewicht fiel die Entwicklung im Wohnungsbau. Die inflationsbedingte Wohnungshalde von Anfang der siebziger Jahre wurde im Laufe der scharfen Krise 1974/75 abgebaut. Trotz einer Fülle spezieller Ankurbelungsmaßnahmen erholte sich aufgrund rasch steigender Investitionskosten (insbesondere Grundstückspreise) und unzureichender Renditeaussichten insbesondere der Mietwohnungsbau nur zögernd. Zu dem rückläufigen Trend beim Anteil der staatlichen Investitionen führte der nachlassende Bedarf an Erweiterung des Straßennetzes und die notwendige Anpassung im Schul- und Krankenhausbau an das verringerte Bevölkerungswachstum. Die nachlassenden Wachstumsimpulse aus den drei genannten Bereichen wirkten dämpfend auf die Beschäftigung und drängten damit auch die übrigen Endnachfragekomponenten, privater Verbrauch und Staatsverbrauch, auf einen niedrigeren Wachstumspfad.

Der damit generell verminderte Erweiterungsbedarf wirkte sich in der 2. Hälfte der siebziger Jahre besonders negativ auf die Investitionsaktivitäten in der Grundstoffindustrie und in den infrastrukturnahen Wirtschaftsbereichen des Unternehmenssektors aus (Schaubild 2). Die ausgeprägte Investitionspause in diesen kapitalintensiven Bereichen überascht nicht, da diese Wirtschaftszweige in der ersten Hälfte der siebziger Jahre die Produktionskapazitäten zum Teil noch kräftig erhöht hatten und bei verringertem Wachstumstempo die Pausen zwischen Kapazitätserweiterungen, welche bei kapitalintensiver Produktion in der Regel nur sprunghaft erfolgen können, zwangsläufig länger werden.

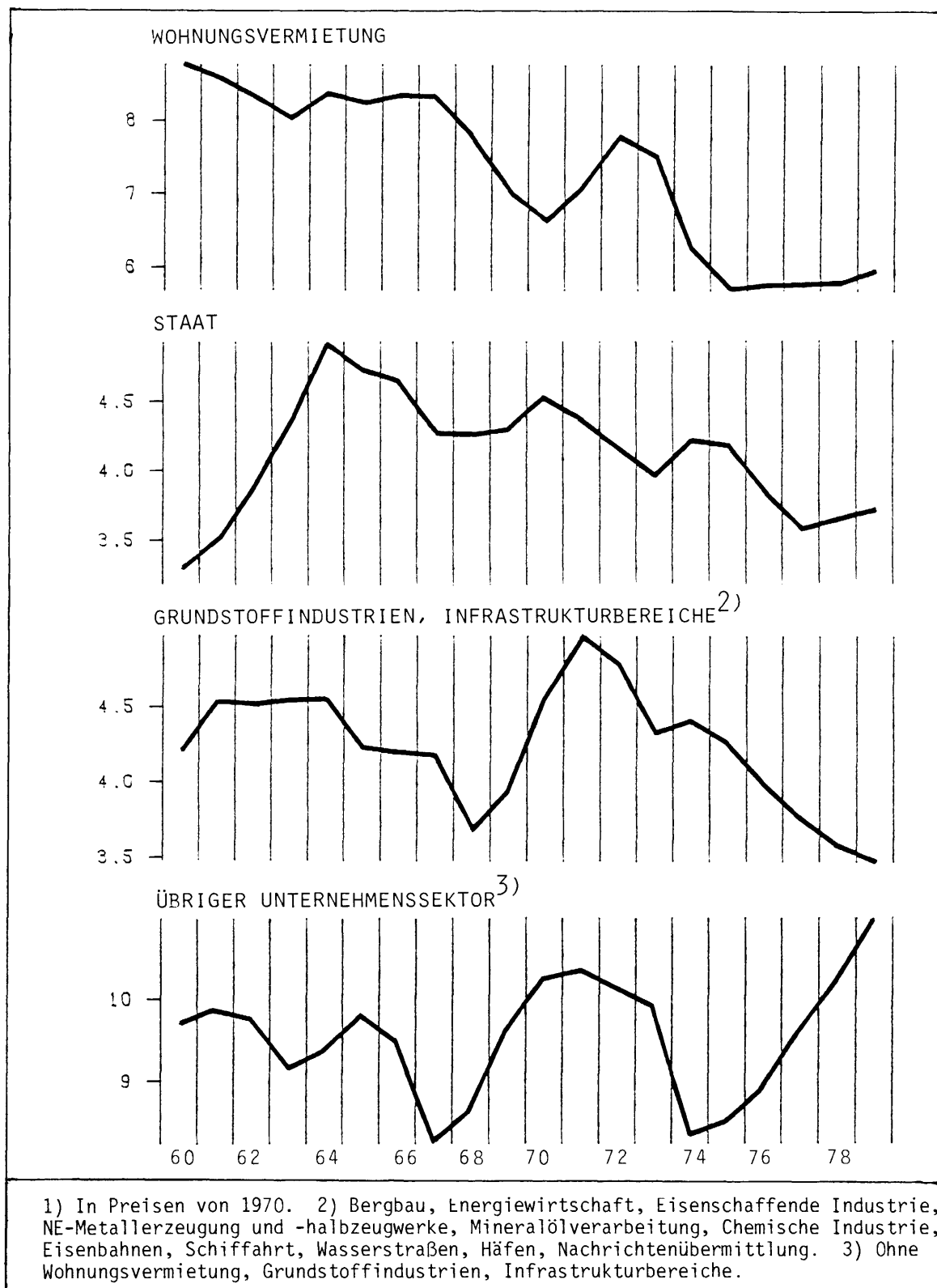
In den ölabhängigen Wirtschaftszweigen dämpfte der Umschwung beim Ölpreis die Investitionstätigkeit zusätzlich.

In den übrigen Zweigen des Unternehmenssektors erholte sich die Investitionsneigung nach dem kräftigen Einbruch Mitte der siebziger Jahre kräftig (Schaubild 1). Hierzu trugen maßgeblich die außerordentlich regen Modernisierungsaktivitäten im Investitionsgüter produzierenden Gewerbe und die hohe Investitionsneigung in einer Reihe von Dienstleistungszweigen bei. Letztere wurde auch von der Angebotsseite her durch die neuen Produkte der Büro- und Informationstechnik stimuliert. Die rege Investitionstätigkeit in den weniger kapitalintensiven Bereichen des Unternehmenssektors konnte jedoch nicht verhindern, daß sich die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre auf einem wesentlich niedrigeren Niveau verfestigte.

Auswirkungen auf Produktionsstruktur und Arbeitsmarkt

Die dargestellten globalen Veränderungen in den siebziger Jahren — weltweite Verlangsamung des Wirtschaftswachstums, Rückgang der Investitionsquote, Verschlechterung der Wachstumsbedingungen für die ölabhängigen Wirtschaftszweige, Verluste von Weltmarktanteilen — gingen großteils zu Lasten des Warenproduzierenden Gewerbes. Der

Schaubild 2

Entwicklung der Anlageinvestitionen wichtiger InvestorengruppenAnteile am Bruttosozialprodukt¹⁾ in %

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Ifo-Instituts.

Rückgang der Investitionsquote dämpfte vor allem das Wachstum im Baugewerbe und Investitionsgüter produzierenden Gewerbe. Die Wachstumseinbußen in diesen Bereichen strahlten auch auf die Zulieferindustrien (Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden, Feinkeramik und Verarbeitung von Glas) und die metallherstellenden und -verarbeitenden Zweige aus. Der spezifisch wachstumsdämpfende Effekt der Ölverteuerung für die Herstellung und Verarbeitung von petrochemischen Erzeugnissen konnte durch die hiervon gleichzeitig bewirkte Renaissance des Bergbaus bei weitem nicht ausgeglichen werden. Die Entwicklung in den traditionellen Verbrauchsgüterindustrien (Nahrungs- und Genussmittelgewerbe, Bekleidungsgewerbe, Lederverarbeitung, Textilgewerbe, Lederherzeugung) war ebenfalls deutlich rückläufig. Obwohl der Anteil des Privaten Verbrauchs am Bruttosozialprodukt real in den siebziger Jahren weiter zugenommen hat, mußten auch diese Bereiche — wie schon in den sechziger Jahren — wegen der geringen Einkommenselastizität der Nachfrage nach ihren Erzeugnissen und dem anhaltenden Importdruck deutliche Anteilseinbußen hinnehmen.

Angesichts dieser Kumulation von negativen Momenten überrascht es nicht, daß nach 1973 ein Einbruch in der Zahl der Beschäftigten erfolgte: Auch noch 1979 waren im Warenproduzierenden Gewerbe über 1,3 Millionen Erwerbstätige weniger beschäftigt als 1973. Dieser Beschäftigungsrückgang konnte nicht durch die im Dienstleistungsbereich zusätzlich angebotenen Arbeitsplätze aufgefangen werden. Hierzu hat neben dem — wenn auch in vermindertem Tempo — anhaltenden Schrumpfungsprozeß in der Land- und Forstwirtschaft beigetragen, daß die verschlechterten Wachstumsbedingungen für das Warenproduzierende Gewerbe wegen der vorhandenen Verflechtungen auf eine Reihe von Dienstleistungszweigen durchgeschlagen haben. Hierzu zählt der Handels- und Verkehrsbereich. Aber auch bei den Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen ist die Expansion der Beschäftigung zum Stillstand gekommen.

Zusätzliche Arbeitsplätze entstanden damit nach 1973 im wesentlichen nur bei den übrigen Dienstleistungen, dem Gesundheits- und Veterinärwesen, im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, beim Staat und den vom Staat stark abhängigen Privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter. Dabei hatte die Beschäftigungsexpansion beim Staat das größte Gewicht. Insgesamt ging die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 1973 und 1979 um 1,2 Millionen Personen zurück. Die Zahl der Arbeitslosen betrug 1979 immer noch 876 000 und lag damit nur um rd. 200 000 unter dem Höhepunkt im Jahre 1976 (Schaubild 3).

Der Beschäftigungseinbruch nach 1973 ging allerdings weit über das durch die Verlangsamung des Produktionswachstums unmittelbar ausgelöste Maß hinaus. Der Produktivitätsfortschritt ermäßigte sich bei weitem nicht im gleichen Maße wie das Produktionswachstum. Dabei war von großer Bedeutung, daß mit nachlassendem Nachfragewachstum und erfolgreicher Inflationsbekämpfung die Preiserhöhungsspielräume der Unternehmer spürbar einge-

schränkt wurden. Das Kostendenken bekam ein um so höheres Gewicht. Die relative Verteuerung der Arbeit gegenüber den sonstigen Produktionsfaktoren machte den Übergang zu weniger arbeitsintensiven Produktionstechniken zur wichtigsten unternehmerischen Strategie der Rentabilitätssicherung. Interessant ist, daß beim Gros der Sektoren die Substitution des Faktors Arbeit weniger über einen vermehrten Kapitaleinsatz als über einen vermehrten Einsatz von Vorleistungen vollzogen wurde. Eine Quelle für die Erhöhung der Arbeitsproduktivität war mithin die verstärkte Arbeitsteilung. Dieser Prozeß schloß auch die Auslagerung von früher unternehmensintern erbrachten Dienstleistungen an spezialisierte Dienstleistungsunternehmen ein. Hiervon profitierten insbesondere der Sektor der übrigen Dienste und die Kreditinstitute.

Der Umfang der in den sechziger und siebziger Jahren durch Einsparungen und Substitution von Inputfaktoren erzielten relativen Kostensenkungen differierte von Sektor zu Sektor deutlich. Die erzielten Produktivitätsfortschritte wurden bzw. mußten in der Regel in den Produktpreisen weitergegeben werden. Wegen der bei weiten Teilen des privaten Verbrauchs, bei der Investitionsgüternachfrage und im Vorproduktbereich nachweisbaren Preiselastizität der Nachfrage führten relative Preissenkungen in der Regel auch zu einer Ausweitung des Absatzvolumens. Umgekehrt mußten Bereiche mit überdurchschnittlichem Preisanstieg dies mit Einbußen im Volumenwachstum bezahlen. Entscheidend für die Veränderung in der Aufgliederung der Erwerbstätigen nach Sektoren war, ob die einzelnen Wirtschaftszweige in diesem ständigen Prozeß der Änderung von Kosten, Preisen und Nachfrage — der auch noch durch Produktinnovationen, außenwirtschaftliche Einflüsse und Staatseingriffe überlagert wurde — ihre Einkommensposition verbessern konnten oder beim Anteil an der Bruttowertschöpfung insgesamt Einbußen hinnehmen mußten. Dies wird auch durch das Ergebnis von Analysen der Beschäftigtenentwicklung im Zeitablauf in den verschiedenen Wirtschaftszweigen bestätigt.

Festzuhalten ist auch, daß Rationalisierungsmaßnahmen in den Unternehmen sich in der Regel auf die in der Kostenrechnung ins Gewicht fallenden Kostenkomponenten konzentriert haben. Diesen Schluß legen die Ergebnisse von Analysen zur Reaktion der Faktoreinsatzrelationen auf Preisverschiebungen zwischen den Produktionsfaktoren (Arbeit, Kapital, Vorleistungen) nahe. In die gleiche Richtung deutet die Tatsache, daß fast in allen Wirtschaftszweigen gerade die wirtschaftszweigspezifischen Berufe relativ an Bedeutung verloren haben. In diesen Berufsbereichen sind jeweils die meisten Personen beschäftigt; dementsprechend hoch ist ihr Gewicht bei den Personalkosten.

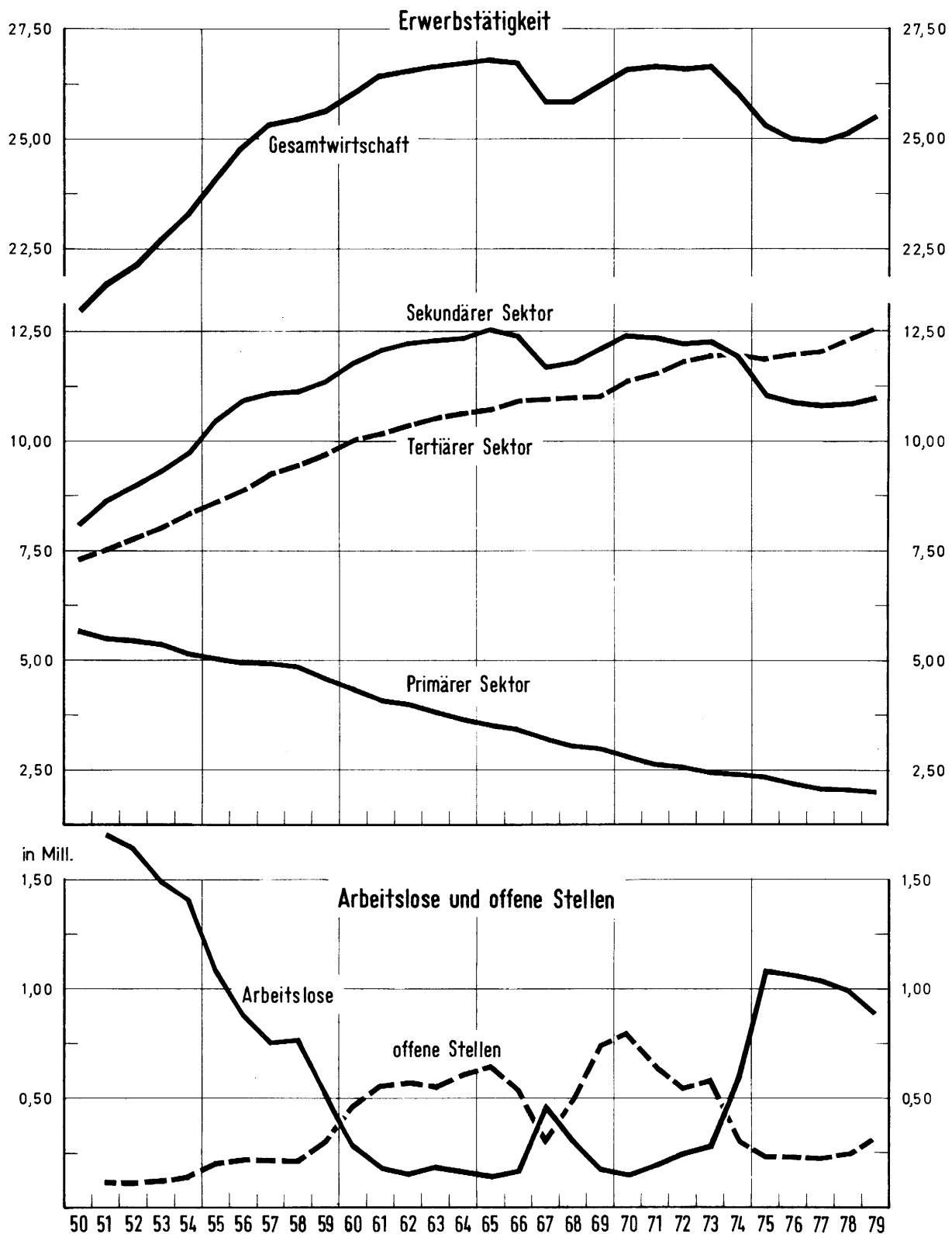
Der Wandel in der Berufsstruktur (Schaubild 4) wurde sowohl vom sektoralen Strukturwandel in der Erwerbstätigkeit als auch vom technisch-organisatorischen Wandel in die gleiche Richtung verändert:

- a) Abnahme der Fertigungsberufe, insbesondere der spezialisierten Herstellungsberufe,

Schaubild 3

Entwicklung des Arbeitsmarktes 1950 bis 1979

Mio Personen



Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit.

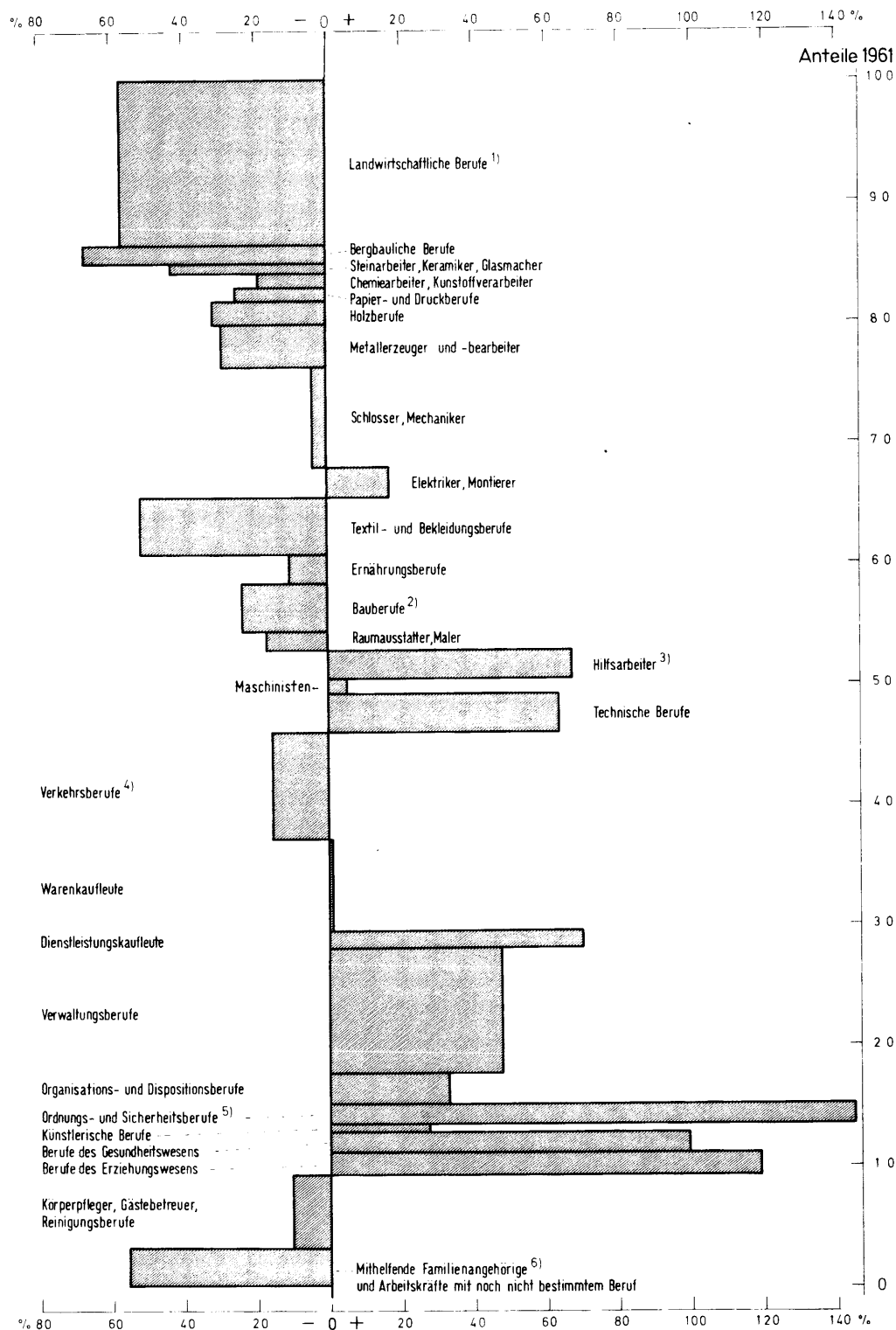
IFO-INSTITUT für Wirtschaftsforschung München

5/10/80



Änderung der Berufsstruktur 1961 bis 1978

Veränderung 1961 bis 1978 in %



1) Einschließlich mithelfender Familienangehöriger. - 2) Ohne Bauhilfsarbeiter. - 3) Einschließlich Bauhilfsarbeiter.
 4) Einschließlich Versandfertigmacher und Warenprüfer. - 5) Einschließlich Soldaten. - 6) Außerhalb der Landwirtschaft.

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Ifo-Instituts.

IFO INSTITUT für Wirtschaftsforschung München

521/80



- b) Zunahme der technischen Berufe und der Dienstleistungsberufe, insbesondere der gemeinschafts- und personenbezogenen Dienstleistungsberufe und der Verwaltungsberufe.

Darin spiegelt sich der Rückgang der Beschäftigung im Warenproduzierenden Gewerbe und der starke Einfluß des Staates auf die Struktur der Erwerbstätigkeit. Darüber hinaus gingen wesentliche Einflüsse auf die Berufsstruktur von dem angesprochenen Zwang zur Senkung des Arbeitseinsatzes aus.

Im Produktionsbereich wurden durch die Einführung neuer Produktionstechniken vor allem die spezialisierten Herstellungsberufe abgebaut. Als Folge der fortschreitenden Mechanisierung der Produktion stieg einerseits der Bedarf an qualifizierten Technikern und Ingenieuren sowie an Reparatur und Wartungspersonal. Andererseits wurden aber auch flexibel einsetzbare Hilfsarbeiter benötigt. Diese Polarisierungstendenz läßt sich fast in allen Zweigen des Warenproduzierenden Gewerbes feststellen.

Im Verwaltungsbereich zeigten sich erst nach 1973 beschäftigungswirksame Einflüsse der zunehmenden Rationalisierung der Büroarbeit (Anwendung der Mikroelektronik). Sie beschränkten sich aber im wesentlichen auf die verwaltungsintensiven Wirtschaftszweige (insbesondere Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Gebietskörperschaften, Sozialversicherungen, Energie- und Wasserversorgung). Im übrigen wurden die Rationalisierungseffekte vor allem durch den mit wachsenden Unternehmensgrößen verbundenen höheren Verwaltungsbedarf überlagert. Hierdurch stieg in den siebziger Jahren auch der Bedarf an Leitungs- und Koordinierungstätigkeiten, so daß insbesondere die Organisations- und Dispositionsberufe stark zunahmen.

Durch den sektoralen und technisch-organisatorischen Wandel verschob sich die Qualifikationsstruktur insgesamt deutlich zugunsten der höher qualifizierten Berufe. Zu dieser Veränderung hat auch beigetragen, daß die Rationalisierungsmaßnahmen der Unternehmer nicht an bestimmten Qualifikationen, sondern an den Personalkostenschwerpunkten angesetzt haben. Vielfach waren im beobachteten Zeitraum gerade in den Personalkostenschwerpunkten relativ niedrig qualifizierte Erwerbstätige beschäftigt.

Die Lohnkosten wiesen sowohl hinsichtlich ihrer qualifikationsmäßigen als auch ihrer sektoralen Differenzierung keine starken Änderungen auf. Zwischen den Änderungen der Lohnstrukturen und den Änderungen der Beschäftigtenstrukturen nach Lohn- bzw. Gehaltsgruppen in den einzelnen Wirtschaftszweigen war häufig kein statistisch signifikanter Zusammenhang feststellbar. Der Wandel in den Beschäftigtenstrukturen scheint wesentlich stärker von der technologischen Entwicklung und den Schwerpunkten der Rationalisierungsbemühungen der Unternehmen geprägt worden zu sein. Dies ist ein empirischer Befund über den Lohnstruktureinfluß in der Vergangenheit. Die theoretische Frage, wie die Unternehmen bei größeren Lohn Differenzen reagiert hätten, ist damit noch nicht beantwortet.

Anpassungsfeld: Anwendung der Basisinnovation Mikroelektronik

Der Durchbruch im Bereich der Miniaturisierung elektronischer Bauelemente hat große Möglichkeiten zur Einsparung von Arbeit und Kapital bei der Herstellung von Gütern und Diensten und damit für eine Steigerung der Realeinkommen und/oder der Freizeit eröffnet. Auf dieser Basisinnovation können zahlreiche Produktinnovationen im Bereich der Büro- und Kommunikationstechnik aufbauen. Verbesserungsinnovationen bei traditionellen Investitionsgütern und dauerhaften Konsumgütern können neue Wachstumsimpulse auslösen. In der Bundesrepublik wurde jedoch im Unterschied zu den Vereinigten Staaten und zu Japan dieser technologische Durchbruch vorwiegend unter dem Aspekt des Chip als „Job-Killer“ diskutiert.

Richtig ist, daß bei allen Produkten und Geräten, bei denen mechanische bzw. elektromechanische Funktionslösungen durch elektronische Bausteine ersetzt werden konnten (z. B. Rechenmaschinen, Uhren), eine erhebliche Verringerung der Fertigungstiefe erzielt wurde und es punktuell zu drastischen Freisetzungen von Arbeitskräften gekommen ist. Die Freisetzungseffekte durch die Verringerung der Fertigungstiefe konnten in der Regel nicht durch die von der Verbilligung der Erzeugnisse ausgelöste, kräftige Absatzausweitung aufgefangen werden. Die von derartigen Anwendungsfällen der Mikroelektronik hervorgerufenen Belastungen des Arbeitsmarktes sind jedoch vernachlässigbar im Vergleich zu den Konsequenzen für die Beschäftigung, welche die geschilderten welt- und gesamtwirtschaftlichen Veränderungen nach sich gezogen haben.

Zu beachten ist auch, daß das Gros von Anwendungen der Mikroelektronik keine derartig radikalen Veränderungen in der Fertigungstiefe nach sich zieht. Der Einsatz beim Automobil (z. B. Anti-Blokiersystem) oder bei Maschinenbauerzeugnissen (z. B. mikroprozessorgesteuerte Werkzeugmaschinen) kann die Fertigung im Fahrzeugbau oder im Maschinenbau für sich genommen nicht tangieren, da in diesen Fällen die Mikroelektronik nicht in die Hauptfunktion der Produkte eingeht. Von den durch Eingang der Mikroelektronik in Nebenfunktionen ermöglichten Verbesserungsinnovationen sind absatzstimulierende Wirkungen zu erwarten.

Größere Freisetzungen werden auch eher deshalb befürchtet, weil durch die Mikroelektronik die Möglichkeit zur Automatisierung der Fertigung im Mittel- und Kleinserienbereich und von Büro- und Verwaltungstätigkeiten, eröffnet worden ist. So wurde beispielsweise der relativ kräftige Investitionsaufschwung nach 1975 gerade im Investitionsgüter produzierenden Gewerbe maßgeblich durch die Einführung von neuen Fertigungsverfahren getragen. Büromaschinen und Datenverarbeitungsgeräte, die — in Preisen von 1970 gerechnet — 1975 erst einen Anteil von 8,5 v. H. an den gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen hatten, steuerten im Zeitraum 1976 bis 1979 fast ein Viertel zu dem realen Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen bei. Der

Prozeß der Nutzung der neuen Möglichkeiten ist also bereits in vollem Gang. Wie in der Vergangenheit bei der Erweiterung des Rationalisierungspotentials, ist auch im Fall der Anwendung der Mikroelektronik die Wirkung auf die Nachfrage nach Arbeitskräften — gesamt- bzw. weltwirtschaftlich betrachtet — ambivalent. Der arbeitsplatzschaffenden Wirkung der steigenden Investitionsausgaben stehen beim Einsatz der neuen Kapitalgüter bei den Anwendern arbeitsplatzvernichtende Wirkungen gegenüber. In der derzeitigen Phase überwiegt weltweit wahrscheinlich der arbeitsplatzschaffende Effekt.

Das Problem ist jedoch, daß die Anwendung der Mikroelektronik in den Vereinigten Staaten und in Japan weiter fortgeschritten ist als in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Indiz hierfür ist z. B. der höhere Anteil der mikroelektronik-intensiven Produkte am Export der USA und Japans. Eine Analyse der Entwicklung der Weltmarktanteile der drei führenden Länder bei dieser Produktgruppe in den siebziger Jahren ergab zwar — ebenso wie eine vergleichende Analyse der einschlägigen Patentanmeldungen im Ausland und eine vergleichende Auswertung der Häufigkeit von Beiträgen in der Fachliteratur zu Anwendungsfällen der Mikroelektronik — keine Hinweise auf einen generellen technologischen Rückstand der Bundesrepublik Deutschland in der Anwendung dieser Basisinnovation. Da im technologischen Wettbewerb bei Fahrzeugen, Maschinenbauerzeugnissen und elektronischen Gütern die Anwendung der Mikroelektronik zu einem Schlüsselfaktor wird, bedeutet dies aber zugleich, daß die deutschen Unternehmen aus diesen Wirtschaftszweigen gerade auch gegenüber der japanischen Konkurrenz keinen technologischen Vorsprung mehr haben. Die japanische Konkurrenz wird weiterhin ihren komparativen Kostenvorteil aufgrund ihres unterschiedlichen Sozial- und Lohnsystems in die Waagschale werfen können.

In dieser Situation kommt es nicht nur darauf an, daß die deutschen Unternehmen im Bereich der Herstellung von Ausrüstungsgütern und dauerhaften Konsumgütern bei der Umsetzung der Mikroelektronik in Produktinnovationen mit der amerikanischen und japanischen Konkurrenz Schritt halten bzw. eventuell bestehende Rückstände aufholen. Mindestens ebenso große Bedeutung hat die Nutzung der durch die Mikroelektronik erschlossenen Automatisierungsmöglichkeiten durch die Zweige des Investitionsgüter produzierenden Gewerbes. Wie rasch vorher starke Exportzweige im Investitionsgüterbereich bei Ähnlichkeit im technischen Niveau der angebotenen Produkte, aber im internationalen Vergleich überdurchschnittlich steigenden Arbeitskosten am Welthandel Anteile einbüßen können, lehrt das Beispiel des britischen Maschinen- und Fahrzeugbaus.

Anpassungsfeld: Energieverbrauch und Ölsubstitution

Die Trendwende beim Ölpreis hätte theoretisch eine Anpassungsreaktion beim Öl- und beim Energiever-

brauch insgesamt auslösen müssen. Bei den privaten Haushalten war dies jedoch in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre noch kaum der Fall. Die Nachfrage nach Haushaltsenergie — Strom, Gas und Brennstoffe — erzielte auch nach der „Ölkrise“ noch Zuwächse, die, wie in der Zeit vorher, über das reale Einkommenswachstum hinausgingen. Innerhalb dieses Nachfrageblocks gab es eine Verlagerung hin zu Strom und Gas, während die Ausgaben für Heizöl, die bis 1973 an Boden gewonnen hatten, seither preisbereinigt leicht zurückgingen. Das Ausbleiben von größeren Einsparungen beim Haushaltsenergieverbrauch ist im wesentlichen auf die mangelnde Eindeutigkeit der Preissignale und die wenig energiebewußte Verhaltensweise vieler Zentralheizungsbenutzer zurückzuführen.

Der Treibstoffverbrauch der privaten Haushalte erlitt während der „Ölkrise“ 1974 einen vorübergehend starken Einbruch, erreichte aber bald wieder die Höhe des langfristigen Trends. Auch hier gilt, daß die Preissignale nicht eindeutig waren, da bis 1978 auf kurze Perioden starker Preisanhebungen immer wieder Jahre mit relativer Verbilligung folgten. Die Haushalte tendierten dazu, bei Treibstoffverteuerung das bisher erreichte Niveau der Kraftfahrzeugausgaben zu bewahren. Das Fahrverhalten hat sich seit der „Ölkrise“ nicht statistisch nachweisbar geändert, allerdings wurde der bis 1972 vorherrschende Trend zum steigenden spezifischen Benzinverbrauch gestoppt.

Die Tatsache, daß das Verbraucherverhalten durch den ersten Ölpreisschub noch kaum tangiert worden war, hängt sicher auch damit zusammen, daß trotz des deutlichen Preisanstiegs immer noch ein relativ kleiner Anteil des Einkommens der privaten Haushalte auf Ausgaben für Heizungs- und Treibstoffe entfiel. Auch im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes waren deutliche Reaktionen nur bei den energieintensiven Wirtschaftszweigen zu beobachten. Zwar erwies sich auch bei den übrigen Wirtschaftszweigen der Ölverbrauch überwiegend als preiselastisch. Die Verteuerung von leichtem und schwerem Heizöl unterstützte im wesentlichen jedoch nur die schon seit den sechziger Jahren zu beobachtende Tendenz in der Industrie, Öl durch Erdgas zu substituieren. Der spezifische Energieverbrauch im Verarbeitenden Gewerbe insgesamt nahm — auch infolge des sektoralen Strukturwandels — zwar weiter ab. Verstärkte Bemühungen zur Energieeinsparung waren jedoch nach dem ersten Ölpreisschub nicht erkennbar.

Aus der Tatsache, daß nach dem ersten Ölpreisschub nur in bescheidenem Umfang Anpassungen an die Verschiebung in den relativen Preisen zu beobachten waren, kann nicht geschlossen werden, daß nach dem zweiten Ölpreisschub die Reaktionen ähnlich träge ausfallen werden. Dagegen spricht, daß die zweite Ölverteuerung noch verbliebene Zweifel über den Trend der Energie- und Treibstoffpreise ausgeräumt haben dürfte und daß insbesondere die gestiegenen Energie- und Treibstoffkosten jetzt auch quantitativ in den Kostenrechnungen der Unternehmen und in den Budgets der privaten Haushalte stärker zu Buche schlagen.

Anpassungsfeld: Öffentliche Haushalte

Die Abflachung im gesamtwirtschaftlichen Wachstum führte zu einem strukturellen Defizit im Staatshaushalt. Die Finanzierung des sozialen Netzes, das in der ersten Hälfte der siebziger Jahre noch kräftig ausgebaut worden war, geriet ins Wanken. Es mußten sowohl Maßnahmen zur Drosselung des Ausgabenwachstums (Modifizierung der Rentenanpassung, Kostendämpfungsgesetz im Gesundheitswesen) als auch zur Erhöhung der Einnahmen (drastische Heraufsetzung der Krankenkassenbeiträge, Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung) ergriffen werden. Diese Maßnahmen haben maßgeblich dazu beigetragen, daß sich die auf der Ausgabenseite vorprogrammierte Erhöhung der Staatsquote auch auf der Einnahmenseite verfestigt (Schaubild 5). Der Anstieg der Einnahmenquote um über 5 Prozentpunkte von 1970 bis 1979 ist zu 60 v. H. auf die Erhöhung des Anteils der Sozialbeiträge am Bruttosozialprodukt zurückzuführen. Neben der Belastung der Einkommen durch höhere Sozialabgaben erhöhte sich trotz verschiedener Steuerreformen auch die Belastung durch direkte Steuern.

Die höhere Belastung der Erwerbs- und Vermögenseinkommen reichte jedoch auch in dem guten Konjunkturjahr 1979 nicht aus, die Mehrausgaben für die Sozial- und Dienstleistungen des Staates auszugleichen. Während sich die Belastung des Sozialprodukts mit Steuern und Sozialabgaben insgesamt zwischen 1970 und 1979 um rd. 5,5 Prozentpunkte erhöht hat, ist die Beanspruchung des Sozialprodukts durch die sozialen Geldleistungen und den Staatsverbrauch insgesamt im gleichen Zeitraum um rd. 7 Prozentpunkte gewachsen. Dieser Saldo von rd. 1,5 Prozentpunkten konnte auch durch die von der Bedarfsseite her zu erwartende Senkung der staatlichen Investitionsquote nicht neutralisiert werden, da gleichzeitig die Subventionen, Investitionszuschüsse, andere Vermögensübertragungen und auch die sonstigen Übertragungen schneller als das Sozialprodukt stiegen.

Insgesamt wies der Staat deshalb auch schon 1979 ein erhebliches Finanzierungsdefizit in Höhe von rd. 40 Mrd. DM¹⁾ oder 2,9 v. H. des Bruttosozialprodukts auf. Die seit 1975 rasch wachsende Staatsverschuldung beansprucht allein Mehrausgaben für Zinsen im Vergleich zu 1970 in Höhe von fast einem Prozentpunkt des Sozialprodukts.

Die Ursache für die zunehmende Belastung der Haushalte der Gebietskörperschaften mit den Kosten staatlicher Interventionen in den Wirtschaftsprozess (Subventionen, Einnahmeausfall durch Steuervergünstigungen) ist in erster Linie in der Eigendynamik in den Ausgaben bei den traditionellen Subventionskomplexen (Land- und Forstwirtschaft, Kohlenbergbau, Verkehrsbereich und Wohnungswesen) zu suchen. In keinem der subventionierten Wirtschaftszweige ist zwar eine Abkoppelung der Entwicklung der Beschäftigten von der Nachfrageentwicklung festzustellen. Allerdings konnte der Anpassungsprozeß bei den Beschäftigten über ein

unterdurchschnittliches Produktivitätswachstum verzögert werden. Bei den für diese Zweige charakteristischen Bedingungen — unterdurchschnittliches Nachfragewachstum, relativ geringe Preiserhöhungsspielräume und ähnliche Lohnentwicklung wie in den übrigen Wirtschaftszweigen — führte dies jedoch zwangsläufig zu einem Anstieg des Subventionsvolumens relativ zur Nettowertschöpfung zu Faktorkosten je Erwerbstätigen.

Auf den großen Bereich „Verarbeitendes Gewerbe, Handel, Handwerk, Dienstleistungen“ entfielen zusammengekommen in den siebziger Jahren nur 5 bis 6 v. H. der öffentlichen Hilfen. Allerdings profitierte dieser Wirtschaftsbereich auch von der Regionalförderung und der Forschungsförderung (1979: 15,7 v. H. der staatlichen Hilfen). Bei den Subventionsschwerpunkten ergaben sich im Laufe der letzten 20 Jahre deutliche Verschiebungen. Der Anteil der Land- und Forstwirtschaft und des Wohnungswesens an den gesamten Hilfen nahm deutlich ab. Das ist jedoch nur auf das weit überdurchschnittliche Wachstum der Hilfen für den Verkehrsbereich zurückzuführen. Hierfür war im wesentlichen der — unter den gegebenen politischen Bedingungen — unaufhaltsam wachsende Zuschußbedarf der Deutschen Bundesbahn verantwortlich.

Da es bisher keinem subventionierten Wirtschaftszweig gelungen ist, seine Anpassungsprobleme auf Dauer zu bewältigen, erscheint ein weiterer Anstieg der Belastung der Haushalte mit staatlichen Hilfen nur bei Eingriffen in die Subventionssysteme vermeidbar. Die Untersuchung von ausgewählten Subventionskomplexen kommt zu folgenden Ergebnissen:

a) Landwirtschaft

Eine Änderung des Agrarmarktsystems ist nicht nur aus fiskalischen Gründen geboten. Bei Fortführung der bisherigen Politik der Ausschöpfung aller Produktivitätsvorteile der Massenproduktion besteht neben dem Überschußproblem auch die Gefahr weiterer Minderung der Qualität der Nahrungsmittel. Pauschale Preissenkungen bringen keine angemessene Lösung. Als praktikabler Weg bietet sich nur die Einführung eines regional differenzierten Agrarsubventionssystems für einige Produktmärkte an, bestehend aus marktgerechten Preisen und regionalen Ausgleichszahlungen, verbunden mit einer gezielten Lockerung der Abnahmepflicht von Agrarüberschüssen.

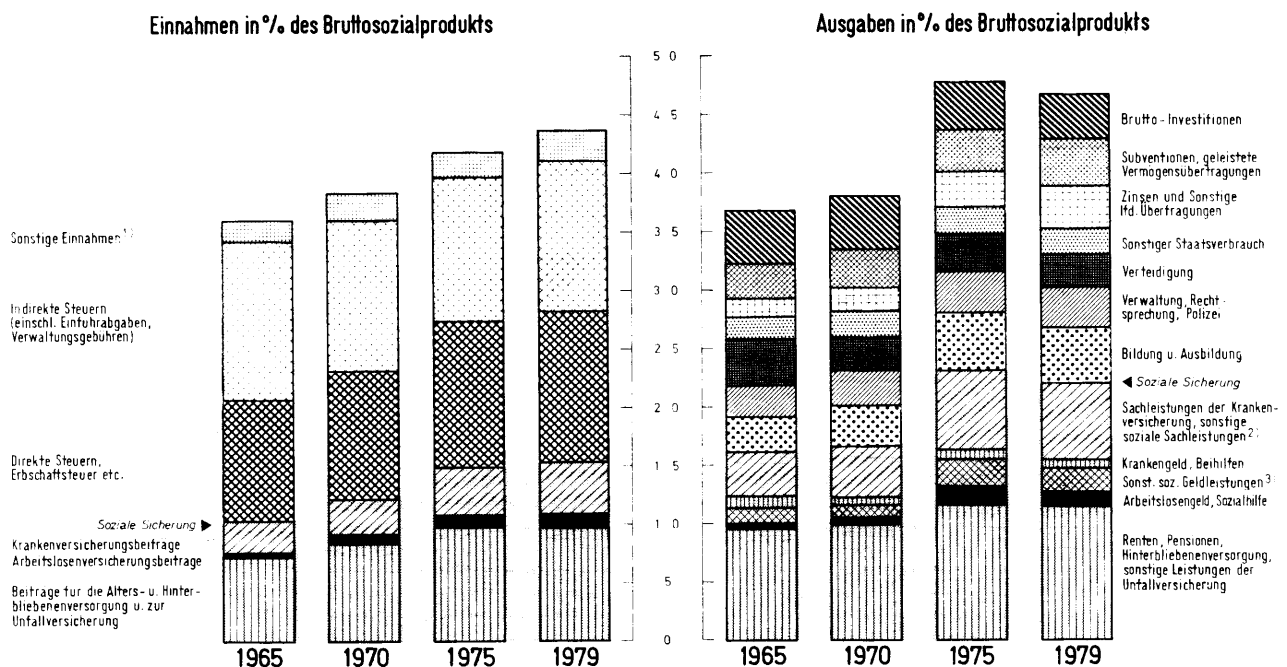
b) Wohnungsbau

Aus der wohnungspolitischen Zielsetzung ergibt sich, daß im Prinzip am sozialen Wohnungsbau (Mietwohnungs- und Eigentumsförderung) festgehalten werden muß, da anders eine ausreichende Versorgung von benachteiligten Gruppen mit Wohnraum kaum erreicht werden kann. Im sozialen Wohnungsbau ist jedoch nach wie vor eine Änderung der Ausgestaltung der Subventionen notwendig, um u. a. das Fehlbelegungsproblem lösen zu können. Eine Abschaffung der Abschreibungsvergünstigung nach § 7 EStG erscheint prüfenswert. Angesichts der dra-

¹⁾ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Schaubild 5

Einnahmen und Ausgaben des Staates



1) Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, empfangene laufende Übertragungen. 2) Einschl. Verwaltungsaufwand. 3) Einschl. Kindergeld.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Ifo-Strukturberichterstattung, Zwischenbericht 1979, Materialband I, Staat.

502,80 ifo

IFO-INSTITUT für Wirtschaftsforschung München

stischen Verteuerung des Baulands in Ballungsgebieten würde eine entsprechende Bodenpolitik vermutlich weit eher geeignet sein, die Bildung von Wohnungseigentum zu erleichtern.

c) Steinkohle

In den Zielen der Subventionierung des Kohlebergbaus ist durch die Veränderung auf dem Ölmarkt ein neuerlicher Wandel eingetreten. Jetzt ist die Aufrechterhaltung einer sicheren Energieversorgung in den Vordergrund getreten. In welchem Umfang der Steinkohlenbergbau in Zukunft weiter subventioniert werden muß, ist in erster Linie eine Frage der energiepolitischen Zielsetzungen. Ein zunehmender Kohleverbrauch erscheint nur im Wege der umweltfreundlichen Kohleverstromung und Kohlevergasung möglich. Angesichts der auf die Dauer zu erwartenden erheblichen Preisdifferenzen zwischen inländischer und Importkohle muß bei einer Option für inländische Kohle von einem stark steigenden Subventionsbedarf ausgegangen werden.

Hinzuweisen ist darauf, daß sich die Eingriffe des Staates in den Marktprozeß nicht in der Gewährung von Finanzhilfen erschöpfen. Das strukturpolitische Arsenal enthält daneben eine Fülle von Maßnahmen zur Wettbewerbsregulierung, die von der außenwirtschaftlichen Protektion über Marktzugangsbeschränkungen und Preisregulierungen bis zu diskriminierenden Verbrauchsteuern reichen. Das Ausmaß der staatlichen Eingriffe in den Marktprozeß wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß in den siebziger Jahren — Doppelzählungen ausgeschlossen — zwei Fünftel der Bruttowertschöpfung im Unternehmenssektor in Wirtschaftszweigen entstanden sind, die entweder über den EG-Außenzoll außenwirtschaftlich besonders protektioniert und/oder subventioniert und/oder in deutlichem Umfang administriert waren.

Marktzugangsbeschränkungen und Preisregulierungen sind besonders häufig bei den schwerpunktmäßig von freien Berufen erbrachten Dienstleistungen anzutreffen. Diese Wettbewerbsregulierung in Sektoren, die ohnehin nicht dem Konkurrenzdruck aus dem Ausland ausgesetzt sind, haben sicher mit dazu beigetragen, daß die Bemühungen zur Senkung der Kosten dort weniger ausgeprägt waren als in anderen Wirtschaftszweigen.

Probleme am Anfang der achtziger Jahre

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß sich die Bundesrepublik am Anfang der achtziger Jahre in einer weit ungünstigeren Lage befindet als am Anfang der siebziger Jahre. Die belastenden Momente ergeben sich aus der Preisentwicklung bei Öl und ihren Konsequenzen für die Leistungsbilanz, dem strukturellen Defizit der öffentlichen Haushalte und den Gefahren für die internationale Wettbewerbsposition wichtiger deutscher Exportindustrien.

Diese Konstellation birgt erhebliche Risiken für den Arbeitsmarkt in sich, da demographisch bedingt das Arbeitskräfteangebot noch weiter zunehmen wird.

Zu beachten ist, daß die Wettbewerbsposition vor allem durch die japanische Konkurrenz bedroht wird. Die japanische Industrie hat nach wie vor Vorteile bei den Lohnkosten, auch bedingt durch niedrigere Kosten des Sozialsystems. Angesichts dieser Lage wäre eine Beseitigung des strukturellen Defizits der öffentlichen Haushalte über eine Erhöhung von Sozialbeiträgen äußerst problematisch. Die Belastung mit direkten Steuern ist bereits hoch, ein weiteres Anziehen der Steuerschraube könnte die Leistungsbereitschaft tangieren. Auch bei den indirekten Steuern ist mit einnahmeerhöhenden Maßnahmen Vorsicht geboten; die reale Entwicklung beim Privaten Verbrauch wird ohnehin durch die weiterhin erforderliche Anpassung im Ausgabeverhalten des Konsumenten an die veränderten Energiepreise belastet werden.

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte muß deshalb in erster Linie auf der Ausgabenseite ansetzen. Streichungen im Bereich der Subventionen und bei Steuervergünstigungen werden kaum für eine Konsolidierung ausreichen. Weitere Anpassungen an die nachhaltig veränderten Wachstumsbedingungen müßten wohl auch bei den sozialen Geld- und Sachleistungen und beim Staatsverbrauch im engeren Sinn erfolgen. Derartige Beschränkungen hätten Konsequenzen für die Entwicklung der Beschäftigung oder der Einkommen beim Staat, im Gesundheits- und Veterinärwesen und bei den Privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter. Ohne eine Konsolidierung der Haushalte über die Ausgabenseite würden die Lasten der Anpassung an die verschlechterten Wachstumsbedingungen weiter allein — und dann auch in verstärktem Umfang — von den Beschäftigten im Warenproduzierenden Gewerbe und den hiervon abhängigen Dienstleistungszweigen getragen werden.

Das gravierendste Problem liegt jedoch in der weiteren realen Ölverteuerung, die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Solange die hohe Ölabhängigkeit der Bundesrepublik fortbesteht, ist wegen der dargestellten Wirkungsmechanismen ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum auch in Zukunft stets gefährdet. Die Lösung kann deshalb nur in einer forcierten Strategie „Weg vom Öl“ liegen. Hierin läge auch eine große Chance für den Arbeitsmarkt: Die Verdrängung des Öls — sei es durch Maßnahmen zur Energieeinsparung, durch den Ausbau bei alternativen Energieträgern oder durch neue Produkte mit niedrigerem Energieverbrauch — erfordert in der Regel Investitionen. Die deutsche Wirtschaft ist auf die Herstellung von Investitionsgütern spezialisiert; deren Herstellungsprozeß ist nach wie vor vergleichsweise arbeitsintensiv.

Eine weitere Chance bedeuten die durch die Mikroelektronik eröffneten Möglichkeiten für neue Kommunikationssysteme. Nicht zuletzt die hierfür notwendige Einrichtung von zusätzlichen Kommunikationsnetzen würde einen erheblichen Investitionsbedarf nach sich ziehen.

Sowohl die Energiepolitik als auch die weitere Entwicklung des Kommunikationswesens stehen seit geraumer Zeit in der Diskussion. Unter arbeits-

marktpolitischen Gesichtspunkten werden Entscheidungen nun zunehmend drängender.

Die Beiträge des Ifo-Instituts zur Strukturberichterstattung 1980 sind veröffentlicht unter:

Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturberichterstattung 1980 — zwei Bände: Hauptbericht; Methodenband, Berlin/München 1981.

Zusammenfassung des Strukturberichtes 1980 des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel

1. Die deutsche Wirtschaft befindet sich zu Beginn der achtziger Jahre in einem schwierigen strukturellen Anpassungsprozeß. Insbesondere die Verteuerung des Mineralöls, die Industrialisierung in den Entwicklungsländern und der technologische Wandel haben neue Rahmendaten gesetzt. Die hohe Arbeitslosigkeit und das hohe Leistungsbilanzdefizit sind sichtbarer Ausdruck dafür, daß die Anpassungsprobleme bislang nicht gemeistert worden sind.

2. Die deutsche Wirtschaft hat auf die veränderte Situation in bemerkenswert offensiver Weise reagiert, aber der Prozeß der Umstrukturierung hat tiefe Spuren hinterlassen und mit dazu geführt, daß derzeit alle gesamtwirtschaftlichen Ziele verletzt sind:

- a) Das Wachstum der Produktionskapazitäten hat sich auf Grund der Investitionsschwäche in den siebziger Jahren deutlich verlangsamt. Ein Teil der bestehenden Kapazitäten ist zudem durch den Strukturwandel entwertet worden und daher kaum noch für eine rentable Produktion geeignet.
- b) Die Verlangsamung im Wachstum wiegt um so schwerer, als seit Mitte der siebziger Jahre geburtenstarke Jahrgänge auf den Arbeitsmarkt drängen, das Angebot an Arbeitskräften also kräftig wächst. Gravierende Beschäftigungsprobleme sind die Folge.
- c) Ungelöste Angebotsprobleme, zu denen auch die hohe Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von teuren Mineralölimporten gehört, haben schon früh im Aufschwung nach 1975 zu einer Beschleunigung im Preisanstieg beigetragen. Die Preissteigerungsraten haben somit auch eine strukturelle Komponente.
- d) Vor allem wegen der drastischen Ölverteuerung ist die Leistungsbilanz ins Defizit geraten. Der Realtransfer, den die deutsche Wirtschaft zum Ausgleich der erhöhten Ölrechnung erbringen muß, ist bisher noch nicht stark genug in Gang gekommen. Es muß vor allem mehr von denjenigen Gütern produziert werden, die weltweit ge-

fragt sind; Güter, mit denen sich Energie einsparen läßt oder mit denen alternative Energiequellen erschlossen werden können.

3. Strukturelle Anpassungsprozesse verursachen in der Regel keine größeren Probleme, wenn die Wirtschaft genügend Dynamik besitzt. Die Erfahrungen aus den fünfziger und sechziger Jahren zeigen, daß eine Wirtschaft unter solchen Voraussetzungen auch ein hohes Anpassungstempo meistern kann. Der Strukturwandel wirkt dann stärker als Motor und weniger als Bremse.

Struktureller Wandel wird zwar im Prinzip als Vorbedingung für wirtschaftliches Wachstum weithin noch akzeptiert, seine Implikationen, etwa in bezug auf die Flexibilität und Mobilität der Arbeitskräfte und des Kapitals werden aber immer häufiger abgelehnt. Notwendige Anpassungsprozesse werden in zunehmendem Maße mit Hinweis auf die sozialen und gesellschaftlichen Folgen blockiert, die daraus resultierenden Probleme dann jedoch nicht selten als Marktversagen apostrophiert. Viele potentielle Arbeitsplätze können nicht geschaffen werden, weil Investitionsprojekte am Widerstand der Behörden oder einzelner Gruppen von Bürgern scheitern. In den Bereichen Energieversorgung, Kommunikationstechnik, Verkehrswesen und Wohnungsbau, um nur die wichtigsten zu nennen, gibt es derzeit einen beträchtlichen Investitionsstau, dessen Folgen nicht mehr zu übersehen sind.

Zunehmender Anpassungsdruck von außen

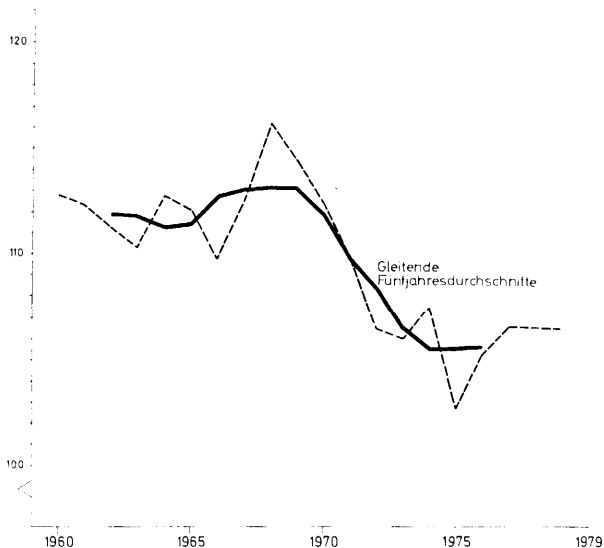
4. Für den Strukturwandel der siebziger Jahre waren drei Dinge entscheidend:

- a) Im Zuge des Verfalls des Währungssystems von Bretton Woods wurde die D-Mark deutlich höher bewertet. Die künstlichen Standortvorteile, die deutsche Unternehmen in den sechziger Jahren bei festen Wechselkursen erlangt hatten, gingen dadurch verloren.
- b) Die Korrektur der Wechselkurse fiel zusammen mit einer Zunahme des internen Kostendrucks als Folge eines kräftigen Lohnanstiegs, nachdem es der Wirtschaftspolitik nicht gelungen war, den Spielraum für eine inflatorische Anpassung des inländischen Kosten- und Preisniveaus an das des Auslands rechtzeitig einzugrenzen.
- c) Zu alledem kam die drastische Anhebung des Ölpreises, die vor allem die exportabhängigen Bereiche mit ihrem überdurchschnittlich hohen Energieeinsatz traf.

Alles in allem vollzog sich der Strukturwandel zu Lasten des weltmarktorientierten Industriesektors und zugunsten des binnenmarktorientierten Dienstleistungssektors. In der ersten Hälfte der siebziger Jahre hat sich die relative Einkommensposition des Industriesektors im Vergleich zu der des Dienstleistungssektors drastisch verschlechtert.

Schaubild 1

Zur Entwicklung der relativen Einkommensposition^a zwischen dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Dienstleistungssektor^b in der Bundesrepublik Deutschland 1960 bis 1978



^a Gemessen am Quotienten von nominaler Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigenstunde im Verarbeitenden Gewerbe und nominaler Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigenstunde im Dienstleistungssektor.

^b Dienstleistungssektor ohne Staat und Wohnungsvermietung.

5. Die globalen Indikatoren signalisieren zwar nach wie vor eine günstige Position der deutschen Industrie auf den Weltmärkten, in Teilbereichen des Produktionssortiments werden jedoch Schwachstellen sichtbar. Ausländische Anbieter konnten auf vielen inländischen Märkten rasch vordringen. Allenthalben zeichnet sich ab, daß sich die internationale Konkurrenz verschärft, nicht nur aus Japan und den Schwellenländern, sondern zunehmend auch aus den westlichen Industrieländern.

- a) Unter Importdruck geraten sind vor allem die Anbieter arbeitsintensiv hergestellter Konsumgüter, wie die Produzenten von Lederwaren, Bekleidung, Textilien, feinkeramischen Erzeugnissen, Glaswaren und Produkten der Unterhaltungselektronik. Hier haben insbesondere die Schwellenländer, deren Liefer- und Wettbewerbsfähigkeit deutlich gestiegen ist, ihre Marktposition ausbauen können. Bei Musikinstrumenten, Spielwaren und Schmuck beträgt der Importanteil am Inlandsverbrauch derzeit rd. 50 v. H., bei Textilien, Leder und Lederwaren rd. 30 v. H., bei Glas und Glaswaren sowie bei Gummi- und Asbestwaren rd. 25 v. H.
- b) Die Anbieter von Investitionsgütern haben dagegen ihre Position weitgehend halten können. Gleichwohl ist auch hier in Teilbereichen ein Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit festzustellen. Das gilt vor allem für einige Bereiche des Investitionsgüter produzierenden Gewerbes, die standardisierte Güter im Angebot haben und sich daher einer preiselastischen Nachfrage gegenübersehen, wie es bei Teilen des Maschinenbaus, der elektronischen Industrie und bei der Metallverarbeitung der Fall ist.

6. Besonders Anbieter aus Japan und aus den jungen Industrieländern in Lateinamerika, Südostasien und im Mittelmeerraum waren auf den Industriewarenmärkten erfolgreich. Zwischen dem Wettbewerb mit den Importen aus Japan und dem Wettbewerb mit den Importen aus den Schwellenländern besteht jedoch ein wichtiger Unterschied.

- a) Japanische Anbieter stoßen immer stärker in Bereiche vor, in denen die deutsche Wirtschaft bisher eine führende Stellung behaupten konnte. Der Anpassungsprozeß der Fotoindustrie und des Schiffbaus gehört dabei fast schon der Vergangenheit an. Heute sind es vorwiegend elektronische Geräte und Automobile, mit denen die Japaner in die Märkte eindringen. Auch im Maschinenbau zeichnet sich ein zunehmender Druck der japanischen Konkurrenz ab.
- b) Die Importe aus Schwellenländern konzentrieren sich dagegen auf Industrieerzeugnisse, bei deren Produktion ein hochentwickeltes Land wie die Bundesrepublik Deutschland ausgeprägte komparative Nachteile hat. Es sind dies vor allem arbeitsintensive Verbrauchsgüter, aber auch standardisierte Produktions- und Investitionsgüter. Spezifische Anpassungsprobleme ergeben sich daraus, daß Arbeitskräfte, die im Zuge zunehmender Einfuhren aus Schwellenländern freigesetzt werden, weniger qualifiziert sind als die Arbeitskräfte, die von expandierenden Bereichen gesucht werden. Auch sind die unter starkem Druck der Schwellenländer stehenden Industriezweige vergleichsweise stark regional konzentriert, und zwar überdurchschnittlich in ohnehin strukturschwachen Regionen der Bundesrepublik Deutschland.

7. Bei den Versuchen der Unternehmen, der außenwirtschaftlichen Herausforderung offensiv zu begegnen, lassen sich hauptsächlich zwei Arten von Anpassungsstrategien unterscheiden:

- a) Eine Strategie ist die Standortverteidigung, insbesondere durch verstärkten Einsatz von Humankapital, Know-how und Forschung und Entwicklung. Sie wurde, nicht ohne Erfolg, von einer Reihe von Industriezweigen gewählt, wie der Feinmechanischen und Optischen Industrie, dem Maschinenbau oder der Elektrotechnischen Industrie. Im einzelnen beinhaltet sie verstärkte Prozeß- und Produktinnovationen, eine größere Sortimentsdiversifizierung oder die Erschließung neuer Absatz- und Beschaffungsmärkte.
- b) Die zweite Strategie ist die Standortverlagerung mit einer Palette unterschiedlicher Formen, angefangen von Investitionen für Absatz- und Beschaffungszwecke ohne ausländische Beteiligungen bis zu joint ventures. Dabei geht es vorrangig darum, neue Absatzmärkte zu erschließen, sei es für die Produktion im Ausland, sei es für die heimische Produktion. Beispiele für Bereiche, die in den letzten Jahren vermehrt Produktionsstätten in anderen Ländern errichtet haben, sind wiederum die Elektrotechnische Industrie, der Maschinenbau oder die Chemische Industrie.

8. Ein neues Gleichgewicht in der internationalen Arbeitsteilung hat die deutsche Wirtschaft jedoch noch nicht gefunden. Das Defizit in der deutschen Leistungsbilanz steht für einen ungedeckten Anpassungsbedarf. Freilich kann es keine vernünftige Strategie sein, das Defizit so schnell wie möglich abzubauen zu wollen, schon deshalb nicht, weil dies die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland wie in der Welt überfordern würde. Die deutsche Wirtschaft muß sich für Jahre darauf einrichten, daß sie einen Teil ihres Wachstums durch Kapitalimporte finanziert. Die Güter, mit denen das teurer gewordene Öl bezahlt werden muß und die das Öl substituieren helfen, lassen sich nicht von heute auf morgen auf die Märkte bringen. Die Wirtschaftspolitik sollte dies respektieren und einen zahlungsbilanzpolitischen Kraftakt außer Betracht lassen. Den notwendigen Realtransfer wirtschaftspolitisch erzwingen zu wollen, hieße, gesamtwirtschaftliche Verluste zu riskieren, die über das hinausgehen, was das Öl zusätzlich kostet. Die Wirtschaftspolitik kann den Anpassungsprozeß dadurch beschleunigen, daß sie für bessere Investitionsbedingungen im Inland sorgt. Je günstiger die Investitionschancen am Standort Bundesrepublik Deutschland sind, um so leichter läßt sich auch das

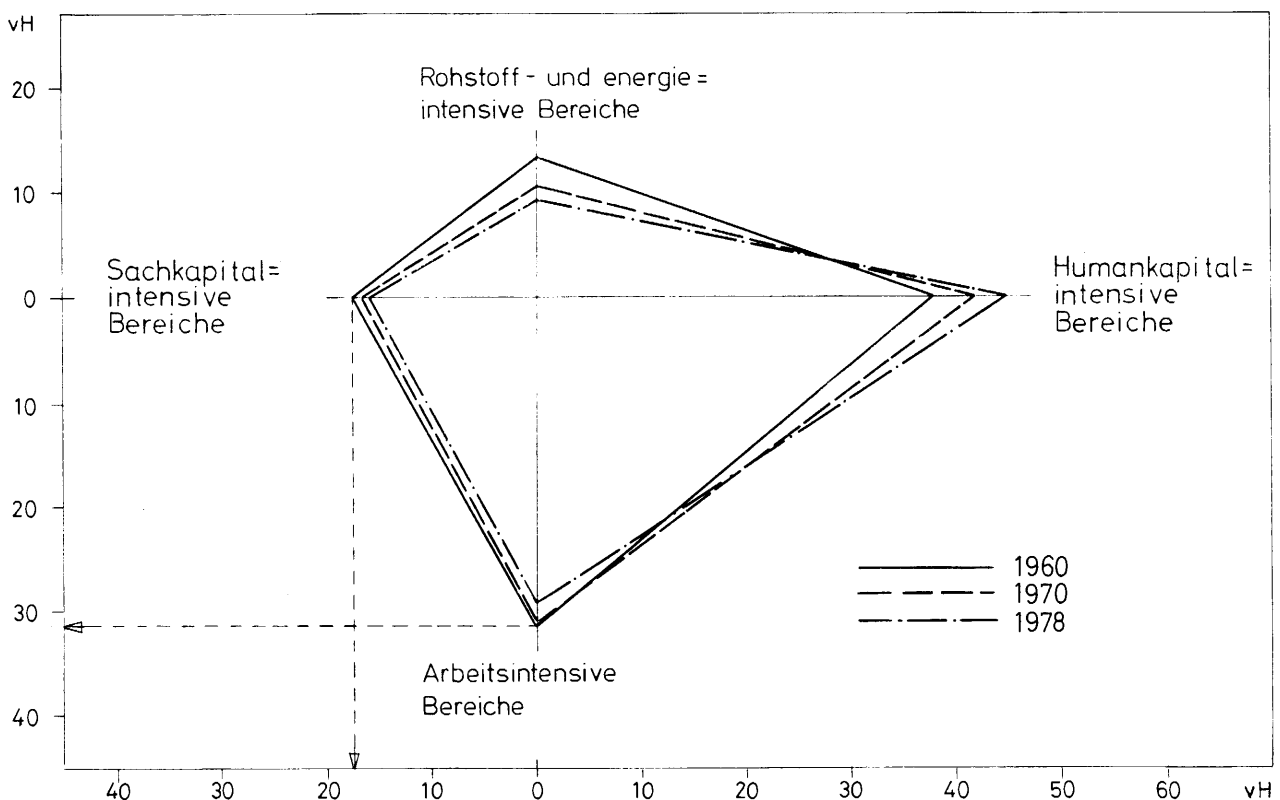
Leistungsbilanzdefizit langfristig am Kapitalmarkt finanzieren.

9. Auf dem Entwicklungsniveau, das die deutsche Wirtschaft inzwischen erreicht hat, bestimmt der Einsatz von Humankapital immer mehr die Grundrichtung des Strukturwandels — im Außenwirtschaftssektor wie in der Volkswirtschaft im ganzen. In den siebziger Jahren haben diejenigen Produktionsbereiche, die überdurchschnittlich viel Humankapital in Form qualifizierter Arbeitskräfte einsetzen, weiter deutlich an Boden gewonnen, und zwar vornehmlich zu Lasten energie- und rohstoffintensiver sowie arbeitsintensiver Produktionen.

Parallel dazu hat sich der Strukturwandel zugunsten forschungsintensiver Bereiche, der bereits in den sechziger Jahren eine wichtige Rolle gespielt hatte, noch verstärkt. Die Hierarchie der Branchen hat sich, gemessen am Forschungsaufwand, dabei deutlich verschoben: Die Energiewirtschaft und der Bergbau, bei denen die Ausgaben für Forschung und Entwicklung in den sechziger Jahren noch keine große Rolle spielten, sind nach vorn gerückt, und auch die Elektrotechnik sowie die Feinmechanik und Optik konnten ihre Position verbessern. Dagegen ist die Chemische Industrie zurückgefallen.

Schaubild 2

**Wertschöpfungsanteile^a nach ausgewählten Faktorintensitäten
in der Bundesrepublik Deutschland 1960, 1970 und 1978**



^a Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen.



Kräftige Expansion des Dienstleistungssektors

10. Der große Gewinner im Strukturwandel war der Dienstleistungssektor. Von 1970 bis 1979 sind hier 1,2 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen worden, verglichen mit einem Verlust von 1,5 Millionen Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft und in der Industrie. Die rasche Expansion des Dienstleistungssektors läßt sich zum Teil als Korrektur einer industriebetonten Produktionsstruktur interpretieren, wie sie sich in den sechziger Jahren herausgebildet hatte. Man sollte daher diese Entwicklung nicht extrapolieren. Gleichwohl kann man darin auch ein langfristiges Entwicklungsmuster ausmachen, nämlich eine Verlagerung von Arbeitsplätzen in die Dienstleistungsbereiche.

Die Wanderung von Arbeitskräften zum Dienstleistungssektor ist allerdings keine Einbahnstraße. Zwischen sekundärem und tertiärem Sektor gibt es offenbar eine hohe wechselseitige Fluktuation. Sie ist Ausdruck eines Strukturwandels auch innerhalb der beiden Sektoren, der das bisherige Bild von der Aufgabenstruktur, hier das Herstellen von Sachgütern, dort das Erbringen von Dienstleistungen, bereits deutlich verändert hat. Dabei zeigt sich auch in den Dienstleistungsbereichen ein Trend zu höherqualifizierter und höherbewerteter Tätigkeit. Er ist nicht zuletzt das Ergebnis einer zunehmenden Mechanisierung und Automatisierung der Dienstleistungsproduktion, die nicht nur andere Arbeitsaufgaben, sondern auch andere Arbeitsanforderungen stellt.

11. Wenn der Dienstleistungssektor die Expansionschancen in den siebziger Jahren besser nutzen konnte, so hängt das nicht zuletzt damit zusammen, daß sich dort der Spielraum für kostenenkende Produktivitätsfortschritte deutlich erweitert hat. Zwar sind die Produktivitätsfortschritte hier im ganzen noch immer geringer als in den warenproduzierenden Bereichen, doch hat sich der Abstand im Vergleich zu den sechziger Jahren merklich verringert:

- a) Die Standardisierung der Produktionsabläufe in vielen Bereichen erlaubt inzwischen eine stärkere Mechanisierung, ja sogar Automatisierung.
- b) Wo die vollständige oder teilweise Mechanisierung nicht möglich ist, werden zunehmend arbeitsintensive Produktionsprozesse abgebaut, um den Restprozeß dadurch leichter mechanisierbar zu machen.

Im großen und ganzen dürfte sich daher der Produktivitätseffekt des Wandels der Beschäftigtenstruktur zugunsten des produktivitätsschwächeren Dienstleistungssektors in Grenzen halten.

12. Es gibt keine Hinweise darauf, daß die Mikroelektronik zu einer stärkeren Polarisierung der Tätigkeiten, insbesondere zu einer Abqualifizierung vieler Berufe im Dienstleistungssektor, geführt hat. Zwei Beobachtungen sprechen dagegen:

- a) Die meisten neuen Dienstleistungsberufe sind offenbar nicht bei den oberen Qualifikationsstufen angesiedelt, sondern eher bei den mittleren Qualifikationsstufen. Der berufliche Aufstieg bleibt somit in Reichweite.
- b) Neue Technologien im Dienstleistungssektor zeichnen sich durch ein hohes Maß von „labor embodiment“ aus, das heißt, ihre Einführung und Anwendung erfordert häufig ein bestimmtes Training vor Ort. Zugleich haben sie einen hohen Lerneffekt („learning by doing“). Dabei sorgt schon der Mangel an Fachkräften dafür, daß sich auch weniger qualifizierten Kräften Aufstiegschancen bieten.

Überdies hat sich gezeigt, daß technische Umstellungen in der Vergangenheit meistens reibungslos verlaufen sind, als zunächst angenommen worden war.

13. Seit einigen Jahren vollzieht sich somit auch innerhalb des Dienstleistungssektors ein beträchtlicher Strukturwandel. Dabei zeichnen sich zwei Schwerpunkte ab:

- a) Dienstleistungen, bei denen die Anwendung neuer Technologien eine Ausweitung der zeit- und kostensparenden Massenproduktion ermöglicht (etwa in den Bereichen Informationsübermittlung und Informationsverarbeitung, bargeldloser Zahlungsverkehr).
- b) Dienstleistungen mit einem hohen Spezialisierungsgrad (etwa im Bereich der technischen Beratung, Überwachung und Wartung oder in den Bereichen Franchising und Leasing).

14. Die Chancen für mehr Arbeitsplätze liegen vor allem bei den privaten Dienstleistungen und nicht beim Staat. Es gibt Anhaltspunkte für die Vermutung, daß der Staat in der Vergangenheit das Wachstum des Dienstleistungssektors durch seine eigene Expansion eher gebremst als gefördert hat, und zwar dadurch, daß er andere Bereiche an der Expansion gehindert hat. Der Dienstleistungssektor ist neben der Landwirtschaft und der Energiewirtschaft der am stärksten regulierte Bereich. Dabei sind vor allem drei Formen von Angebotsbeschränkung speziell im Dienstleistungssektor von Bedeutung.

- a) Potentielle Anbieter werden vom Markt ferngehalten, weil der Staat über ein Angebotsmonopol verfügt. So wird zum Beispiel die Verbreitung neuer Kommunikationsformen durch den Monopolanspruch der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der Bundespost behindert.
- b) Potentielle Anbieter kommen nicht zum Zuge, weil der Staat ihnen Konkurrenz macht, indem er seine Leistungen unter Kostenpreis abgibt und dabei häufig die Verteilung des zu knappen Angebots rationiert. So hat sich zum Beispiel im Hochschulbereich kein privatfinanziertes Angebot herausbilden können; statt dessen werden knappe Studienplätze zugeteilt.
- c) Potentielle Anbieter werden schließlich auch durch die geltenden arbeits- und wettbewerbs-

rechtlichen Regelungen in der Wahrnehmung ihrer Marktchancen eingeengt. Zu denken ist hier an die starren Ladenschlußzeiten im Handel, an die wettbewerbshemmenden Regelungen im Handwerk oder das Werbungsverbot für eine ganze Reihe freier Berufe.

15. Die Entwicklung in den siebziger Jahren spricht gegen die These von der geringen Absorptionsfähigkeit des Dienstleistungssektors. Die Zunahme der Beschäftigtenzahl in den Dienstleistungsbereichen reichte zwar nicht aus, um den Arbeitsmarkt entscheidend zu entlasten. Die Gründe für die ungelösten Beschäftigungsprobleme können jedoch nicht nur hier gesucht werden.

a) Ausschlaggebend dürfte vielmehr sein, daß in den siebziger Jahren die Investitionstätigkeit lange Zeit ausgesprochen schwach war, wodurch das Kapazitätswachstum merklich gebremst wurde. Die Investitionsschwäche war vor allem beim Verarbeitenden Gewerbe und hier insbesondere bei jenen Branchen ausgeprägt, die unter starken Anpassungsdruck geraten waren. In einer Reihe dieser Branchen ist das Investitionsvolumen so stark geschrumpft, daß es nicht die Abgänge beim Kapitalstock ausglich. Es sind also zu wenig Arbeitsplätze geschaffen worden, um diejenigen Arbeitsplätze zu ersetzen, die im Strukturwandel weggefallen sind.

b) Hinzu kommt, daß sich in den letzten Jahren eine hohe „Sockelarbeitslosigkeit“ herausgebildet hat, die sich auf vier Problemgruppen (mit teilweise überlappenden Schnittmengen) konzentriert: Wenig qualifizierte Arbeitskräfte, weibliche Arbeitskräfte, ältere Arbeitskräfte, behinderte Arbeitskräfte. Die Vermittlung solcher Personen scheitert vielfach an der fehlenden Bereitschaft der Arbeitnehmer, Anpassungslasten in Form von Einkommenseinbußen und beruflichem Abstieg zu tragen; und sie scheitert häufig an der fehlenden Bereitschaft der Arbeitgeber, Personen einzustellen, die längere Zeit arbeitslos gewesen sind.

Investitionsschwäche mindert Produktivitätsfortschritt

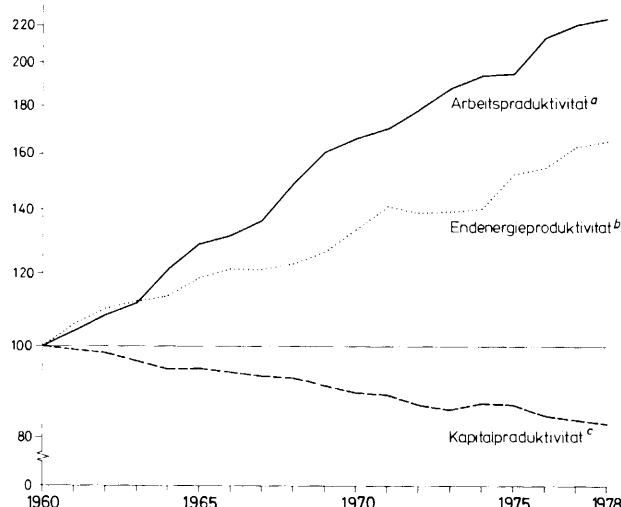
16. Die Investitionsschwäche hat ihren Preis nicht nur in einem Mangel an Arbeitsplätzen, sondern auch in einem geringeren Produktivitätsfortschritt. Dies hängt damit zusammen, daß bei einem Nachlassen der Investitionstätigkeit das Durchschnittsalter des Kapitalstocks ansteigt. Obwohl in den siebziger Jahren besonders viele Arbeitsplätze mit vergleichsweise geringer Produktivität weggefallen sind, hat sich der Produktivitätsanstieg in der deutschen Wirtschaft abgeschwächt. Es sind also nicht nur zu wenig Arbeitsplätze geschaffen worden, sondern auch zu wenig Arbeitsplätze mit überdurchschnittlich hoher Produktivität, die international wettbewerbsfähig sind. Hinzu kommt, daß sich die Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft stark verlangsamt hat und mithin der Produktivitätseffekt, der sich aus der Wanderung der Arbeitskräfte von den weniger produktiven zu den

produktiveren Arbeitsplätzen errechnet, merklich geringer war als in den sechziger Jahren.

17. Die Untersuchungen zeigen, daß die Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung vor allem vom technologischen Potential bestimmt werden, das von Branche zu Branche sehr verschieden ist. Ins Hintertreffen geraten sind hier vornehmlich solche Branchen, die nicht in der Lage gewesen sind, ihr technologisches Potential durch forschungs- und entwicklungsintensive Investitionen sowie durch den Einsatz von Humankapital zu erweitern. Im Durchschnitt aller Branchen ist im Verlauf der siebziger Jahre der Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am Umsatz nicht mehr gestiegen, in realen Größen gerechnet vermutlich sogar gesunken. Die Produktivitätsentwicklung in den achtziger Jahren dürfte davon negativ beeinflusst werden.

Schaubild 3

Produktivitätsentwicklung im Verarbeitenden Gewerbe in der Bundesrepublik Deutschland 1960 bis 1978 (1960 = 100)



^a Bruttowertschöpfung in Preisen von 1970 je effektiv geleistete Arbeitsstunde.

^b Bruttowertschöpfung in Preisen von 1970 je Tonne Steinkohleeinheiten Endenergieverbrauch.

^c Bruttowertschöpfung in Preisen von 1970 je 1000 DM Bruttoanlagevermögen in Preisen von 1970 (von Auslastungsschwankungen bereinigt).



18. Den Anstoß zu Produktivitätsfortschritten liefert meistens die Verteuerung eines Produktionsfaktors, etwa der Arbeit oder der Energie. Ein Beispiel hierfür ist die Verteuerung der Energie in den siebziger Jahren. Sie hat tiefgreifende Anpassungsprozesse ausgelöst. Energie ist in hohem Maße eingespart worden, vornehmlich durch den Einsatz energiesparender Kapitalgüter. In den siebziger Jahren haben sich die Substitutionsvorgänge zwischen den Produktionsfaktoren dadurch deutlich verschoben: In den sechziger Jahren wurde vermehrt Kapital eingesetzt, vornehmlich um Arbeit zu sparen. Seit den frühen siebziger Jahren geht es zusätzlich dar-

um, durch vermehrten Kapitaleinsatz die Umweltbelastung zu verringern und vor allem den Energieeinsatz zu reduzieren.

19. Die Energieverteuerung hat zugleich den intersektoralen Strukturwandel verschärft. Denn die Branchen, die sich einer schwachen Nachfrageexpansion gegenübersehen und sich nur mühsam im internationalen Wettbewerb behaupten können, wurden auf der Kostenseite vom Anstieg der Energiepreise meistens am stärksten betroffen.

20. Die siebziger Jahre können als ein Lehrstück dafür angesehen werden, wie eine Volkswirtschaft die Anpassung an abrupt veränderte Rahmendaten bewältigt.

- a) Auf die starken Veränderungen in den Preisen wichtiger Produktionsfaktoren Anfang der siebziger Jahre haben die Unternehmen zunächst überwiegend defensiv reagiert. Um den Kostendruck zu mildern, wurden unrentabel gewordene Produktionsanlagen stillgelegt und Arbeitskräfte entlassen. Es wurden aber auch die Investitionsbudgets verkürzt, weil die Rentabilität neuer Investitionsprojekte vielfach nicht gewährleistet schien. Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung macht einen Risikozuschlag notwendig, belastet also das Investitionskalkül.
- b) Erst nachdem die neuen zukunftssträchtigen Strukturmuster deutlicher sichtbar wurden, gaben die Unternehmen den Attentismus allmählich auf. Der Prozeß der Energieeinsparung und -substitution kam allmählich in Gang, als sich die Gewißheit verbreitete, der reale Ölpreis könne längerfristig nur steigen.

Aufgaben für die Wirtschaftspolitik

21. Den Strukturwandel zu bewältigen, ist in erster Linie Sache der Unternehmen, nicht des Staates. In einem marktwirtschaftlichen System müssen die Unternehmen selbst mit dem fertig werden, was der Wandel in den Produktionsbedingungen an Anpassungsaufgaben mit sich bringt. Der Staat kann jedoch Hilfestellung geben. Er sollte es überall dort tun, wo die Flexibilität der Unternehmen nicht ausreicht, die Anpassung rasch und ohne größere Friktionen zu bewältigen. Erforderlich ist dabei allerdings nicht ein Mehr an Strukturpolitik nach herkömmlichem Muster, sondern eine Angebotspolitik, die ihre Aufgabe vor allem darin sieht, Investitionsrisiken tragbar erscheinen zu lassen, Hemmnisse für den Strukturwandel zu beseitigen und Neuerungen zum Durchbruch zu verhelfen.

22. Die Wirtschaftspolitik wird derzeit vor allem auf folgenden Gebieten gefordert:

- a) Im Interesse der Beschäftigung müssen mehr arbeitsplatzschaffende Investitionen rentabel werden. Seit den frühen siebziger Jahren wird zu wenig investiert, um diejenigen Kapazitäten zu ersetzen, die international nicht mehr wettbe-

werbsfähig sind. Vor allem die Wachstumsbranchen müssen mehr Spielraum für Investitionen erhalten.

- b) Der Anpassungsprozeß, der wegen des Leistungsbilanzdefizits notwendig ist, läßt auf sich warten. Es werden nicht genug Güter produziert, die auf den Märkten der Welt mit Gewinn verkauft werden können. Vor allem eine verstärkte Produktion von forschungs- und technologieintensiven Gütern kann dazu beitragen, die Anpassungsaufgaben zu lösen.
- c) Der Prozeß der Energieeinsparung und Ölsubstitution kommt nicht rasch genug voran. Obwohl bei den Unternehmen und privaten Haushalten deutliche Reaktionen auf die gestiegenen Energiepreise zu erkennen sind, wird immer noch zu viel Öl verbraucht.
- d) Der Mangel an Arbeitsplätzen ist nicht der alleinige Grund für die hohe Arbeitslosigkeit. Ein Teil der Arbeitsuchenden verfügt offenbar über berufliche Fähigkeiten, die mehr zu den Arbeitsplätzen von gestern als zu denen von heute und morgen passen.
- e) Die strukturerhaltenden Interventionen des Staates haben in den siebziger Jahren rapide zugenommen. Viele Wachstumschancen bleiben deshalb ungenutzt. Es sollten daher wachstumshemmende Subventionen abgebaut und Investitionshemmnisse institutioneller und bürokratischer Art beseitigt werden.

23. Der Staat hat in den letzten Jahren verstärkt Schritte unternommen, durch Änderungen im Steuerrecht die Investitionsbedingungen zu verbessern. Dieser Weg, der im ganzen problemgerecht gewesen ist, sollte konsequent weitergegangen werden. Das Ziel derartiger Maßnahmen ist, durch Änderungen des Steuersystems das Risiko- und Ertragskalkül für Investitionen und Innovationen zu entlasten. Im Vordergrund der Finanzpolitik steht derzeit die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Im Hinblick auf den vergrößerten Spielraum, den private Investoren bei erfolgreicher Konsolidierung nutzen können, ist auch dies eine Aufgabe, die die Anpassungsfähigkeit des privaten Sektors verbessert. Es dürften bei der Konsolidierung jedoch nicht solche Ausgaben dem Rotstift zum Opfer fallen, die per Saldo wachstumsfördernd sind.

24. Die Dynamik einer Volkswirtschaft kommt von neuen Produkten und Produktionsverfahren. Die Förderung von Forschung und Entwicklung gehört in der Bundesrepublik Deutschland im ganzen gesehen zu denjenigen Maßnahmen des Staates, die den Strukturwandel voranbringen können. Allerdings ist zu überlegen, ob nicht die Forschungsförderung stärker von der direkten zur indirekten Förderung umgestellt werden soll, trotz mancher Bedenken, die man auch gegen letztere haben mag. Die Bevorzugung industrieller Großprojekte ist nicht ohne Grund in die Kritik geraten. Gerade im Innovationswettbewerb ist es wichtig, daß möglichst viele Teilnehmer Zugang haben.

Um den finanziellen Aufwand zu verringern, gibt es auch Überlegungen, die Unternehmen künftig an den Kosten der Forschungsförderung zu beteiligen. Man denkt an eine spezielle Abgabe, die von den Betreibern von Großforschungsprojekten aufzubringen wäre (Atompfennig). Eine solche Abgabe wäre in ihren Auswirkungen einer Besteuerung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten gleichzusetzen; sie wäre den Absichten der Forschungsförderung diametral entgegengerichtet.

25. Der Spar- und Substitutionsprozeß im Energiebereich wird um so rascher vorankommen, je teurer das Mineralöl ist. Eine höhere Besteuerung von Heizöl und Benzin, wie sie die Bundesregierung teilweise schon vorgenommen hat, würde Unternehmen und private Haushalte veranlassen, noch sparsamer mit Energie umzugehen und verstärkt auf andere Energieträger überzugehen. Voraussetzung für eine solche Strategie ist allerdings, daß alternative Energien, neben der Kernenergie vor allem die Kohle, zu konkurrenzfähigen Preisen zur Verfügung stehen. Der Einsatz billigerer Importkohle war bisher nur im Rahmen sehr enger Kontingente und nur in einigen wenigen Bereichen möglich. Potentielle Abnehmer waren im wesentlichen auf inländische Kohle angewiesen, deren Preis deutlich über dem Weltmarktpreis liegt. Vom Jahre 1981 an gelten großzügigere Einfuhrregelungen. Von einer vollständigen Liberalisierung der Kohleinfuhr ist die deutsche Wirtschaft aber noch weit entfernt. Es sollten daher alle Möglichkeiten genutzt werden, das Mineralöl auf dem Energiemarkt zurückzudrängen.

26. Die Beschäftigungsprobleme erfordern eine entschlossene Mobilitätspolitik. Auch hier finden sich Anknüpfungspunkte bei einer Reihe von Maßnahmen, mit denen die Bundesregierung bisher schon versucht, die berufliche und räumliche Mobilität zu fördern. Zu einer solchen Arbeitsmarktpolitik, die darauf hinzielt, die Vermittlungschancen beschäftigungsloser Arbeitnehmer zu erhöhen, gibt es keine überzeugende Alternative. Ein besonderes Problem ist dabei die Wiedereingliederung von Arbeitslosen, deren Leistungsfähigkeit so stark herabgesetzt ist, daß sie zu den tariflichen Mindestlöhnen keinen Arbeitsplatz finden. Die Frage, inwieweit hier verstärkt Lohnzuschüsse — etwa in Form von Einarbeitungszuschüssen und Eingliederungsbeihilfen — gezahlt werden sollten, ist strittig. Die Wirkungen solcher Maßnahmen sind bislang nicht genügend erforscht. Es sollte an Hand der bisherigen Erfahrungen geprüft werden, ob die positiven oder die negativen Wirkungen überwiegen.

27. Die Mittel für eine aktive Förderung des Strukturwandels könnten dadurch bereitgestellt werden, daß verstärkt strukturkonservierende Subventionen beseitigt oder gesenkt werden. Der Abbau vor allem solcher Subventionen, die den Strukturwandel hemmen, gehört zu den wichtigsten Aufgaben der nächsten Jahre. Hierbei könnte unter verschiedenen Gesichtspunkten vorgegangen werden: Man könnte dort kürzen, wo der geringste Widerstand zu erwarten ist. Vergleichsweise neutral in bezug auf die be-

stehende Subventionsstruktur dürfte das Verfahren der linearen Kürzung sein. Erwägenswert wäre auch, dort zu streichen, wo die Haushaltsersparnis am größten ist. Unter Effizienzgesichtspunkten sind alle drei Kriterien allerdings unbefriedigend. Die bessere Alternative wäre, mit dem Subventionsabbau dort zu beginnen, wo die effektive Subventionsrate am höchsten ist. Dies beträfe vor allem die Landwirtschaft, die Bundesbahn, die Wohnungswirtschaft und den Bergbau.

28. Vielfach wird der Strukturwandel allerdings dadurch zum Problem, weil notwendige Anpassungsprozesse durch mannigfache Widerstände im gesellschaftlichen Raum blockiert werden. Es zeigt sich dann nur die negative Seite des Strukturwandels, während die positive Seite nicht zum Tragen kommt. Zu einer erfolgversprechenden Strukturpolitik gehört daher auch, daß der Staat dem Strukturwandel die Hindernisse aus dem Weg räumt, die in den letzten Jahren aufgetürmt worden sind. Dringend erforderlich sind klare Entscheidungen im Energiebereich, im Verkehrsbereich, im Kommunikationsbereich und im Bereich des Wohnungsmarktes.

Der Beitrag des IfW zur Strukturberichterstattung 1980 ist veröffentlicht unter:

Gerhard Fels, Klaus-Dieter Schmidt und Mitarbeiter: Die deutsche Wirtschaft im Strukturwandel, Tübingen 1981.

Zusammenfassung des Strukturberichtes 1980 des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen

1. Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bewegt sich nun schon im siebten Jahr unterhalb des von den verfügbaren Produktionsressourcen vorgezeichneten Aktivitätspotentials. Unter den vorherrschenden Bedingungen sind weder die Unternehmen noch der Staat in der Lage oder gewillt, die im Inland verfügbaren Produktionsressourcen voll zu nutzen: Arbeitskräfte bleiben unbeschäftigt, Sachkapital wird nicht ausgelastet. Sparkapital wird statt zur Finanzierung von produktiven Investitionen zur Abdeckung staatlichen Konsumbedarfs eingesetzt. Immer deutlicher treten dabei die strukturellen Wirkungen des gesamtwirtschaftlichen Abschwungs zutage, da die Unterauslastung der Produktionskapazitäten eine andere sektorale und regionale Zusammensetzung der Einkommensentstehung und -verwendung hervorbringt.

Diese Entwicklungstendenzen werden nicht selten in Zusammenhang gebracht mit tiefgreifenden Änderungen in den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die in den letzten Jahren eingetreten sind, so

a) der Freigabe der Wechselkurse gegenüber den Währungen wichtiger Handelspartner; durch sie ist die Wirtschaft aus der exportfördernden und

importhemmenden Protektion des früheren Festkurssystems entlassen worden;

- b) dem Anwerbeverbot für ausländische Arbeitnehmer; seither unterliegen die Arbeitsmarktdispositionen der Unternehmen weitgehend den Restriktionen eines geschlossenen Arbeitsmarktes;
- c) den drastischen Preisanhebungen der Erdölländer, durch die Energiekosten im Wirtschaftlichkeitskalkül nahezu aller Unternehmen eine beachtliche Bedeutung erlangt haben. Noch wichtiger jedoch erscheinen die politischen Risiken, die auf einem großen, kurzfristig kaum substituierbaren Teil der Energiezufuhr lasten;
- d) den neuen Rahmenbedingungen, die der Staat in vielen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens für das einzelwirtschaftliche Verhalten gesetzt hat, so z. B. in der Umweltschutzgesetzgebung, der Bildungs-, Forschungsförderungs- oder Gesundheitspolitik.

Gemeinsam ist allen diesen Datenänderungen, daß sie nicht rechtzeitig vorhergesehen wurden, meistens abrupt eingetreten sind und auf eine rasche Anpassung im ökonomischen System drängen.

Diese Entwicklungstendenzen und Datenänderungen bilden den ökonomischen und politischen Hintergrund, vor dem die Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute zu sehen ist. Über die allgemeinen Ziele hinaus — der Analyse der Ursachen, Formen und Wirkungen des Strukturwandels der Wirtschaft seit 1960 — hatte es sich das RWI zur Aufgabe gemacht, vor allem die arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen des Strukturwandels zu beleuchten und die ihn begleitenden politischen Interventionen darzustellen und kritisch zu beurteilen.

Als Wandlungen der Wirtschaftsstruktur werden dabei die sich in der Regel langfristig und kontinuierlich vollziehenden Umschichtungen in der Aufteilung von Produktion, Produktionsfaktoren und Einkommen auf die verschiedenen Unternehmensbereiche einer Volkswirtschaft bezeichnet. Diese Umschichtungen werden hier als Ergebnis von Umverteilungsprozessen zwischen dem In- und Ausland einerseits, den verschiedenen sozialen Gruppen und Institutionen andererseits aufgefaßt. Von strukturprägender Bedeutung sind dabei insbesondere

- a) die Intensität der Einbindung in die Weltwirtschaft, die Frage also, welche Ansprüche an Produktionsleistungen des Auslands als notwendig oder erwünscht gelten und wie diese Ansprüche durchgesetzt werden;
- b) die Aufteilung zwischen Individual- und Kollektivbedarf, die Frage also, welche Anteile der gesamtwirtschaftlichen Endnachfrage der Dispositionsfreiheit der privaten Haushalte, welche dem staatlichen Konsum überlassen bleiben;
- c) die unternehmerischen Anpassungsreaktionen zur Rentabilitätssicherung bei der Umsetzung der von der Güternachfrage ausgehenden Impulse in Produktion und Faktornachfrage.

Die jeweilige Ausprägung dieser Struktur determinanten bestimmt die Anpassungslasten und Anpassungs-

sungschancen, die dem ökonomischen System und letztlich dem Arbeitsmarkt aufgegeben werden.

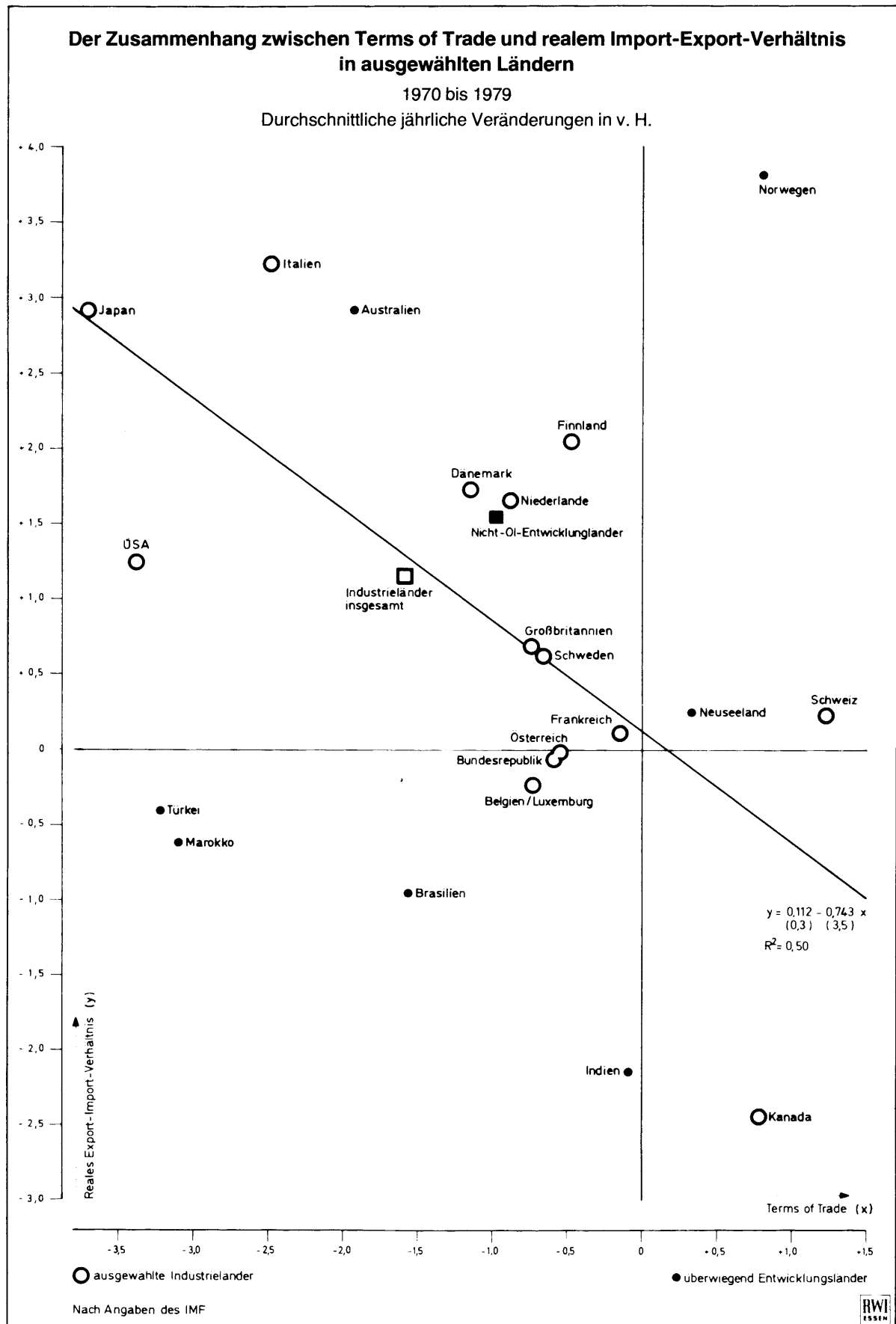
Statistische Basis des RWI-Strukturberichts 1980 sind die im allgemeinen für 57 Wirtschaftsbereiche disaggregiert ausgewiesenen Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, wie sie vom Statistischen Bundesamt für Zwecke der Strukturberichterstattung zur Verfügung gestellt wurden. Darüber hinaus gehen in die Analyse umfangreiche eigene Datenbestände ein, z. B. die Input-Output-Tabellen, die Konsum- und Außenhandelsverflechtungstabellen, die Staatsnachfragematrizen sowie die Wirtschaftszweig-Berufs-Matrizen; sie wurden — soweit möglich — mit den Daten des Statistischen Bundesamtes abgestimmt.

2. Eine der für Wachstum und Strukturbildung der deutschen Wirtschaft einschneidendsten Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen war zweifellos die Anfang der siebziger Jahre verfügte Umstellung im internationalen Währungsverbund. Während im alten Festkurssystem der deutsche Außenhandel ein preistreibender, auf Überbeschäftigung hinwirkender Expansionsfaktor war, erweist er sich heute als preisstabilisierender, auf Unterbeschäftigung gerichteter Dämpfungsfaktor. Dieser Rollenwechsel des Außenhandels ist direkte Folge einer am Stabilitätsziel orientierten Geldpolitik. Denn unmittelbarer als früher kann die Notenbank heute über das Zinsniveau und die hier von abhängigen Kapitaltransaktionen Einfluß auf die Terms of Trade nehmen und so durch indirekte Steuerung der Außenbeziehungen jenes Maß an Stabilität erzwingen, das im freiwilligen Konsens der sozialen Gruppe nicht zu erreichen war.

Anders als nahezu alle übrigen Industrieländer hat die Bundesrepublik in den siebziger Jahren auf hohen Ausfuhr- und niedrigen Einfuhrpreisen bestanden und damit auf zusätzliche Nachfrageimpulse seitens des Auslandes verzichtet (Schaubild 1). Durch diese auf Überbewertung der D-Mark hinwirkende Politik wurden die höheren Ansprüche der Ölländer an die deutsche Wirtschaft weitgehend auf die ausländischen Kunden und Lieferanten abgewälzt und preisstabilisierende Effekte importiert. Erkauft wurden diese Stabilitäts- und Wohlstandsgewinne mit einer Schwächung der Angebotsposition der deutschen Anbieter auf den internationalen Waren- und Kapitalmärkten.

Neben einer spürbaren Verminderung der außenwirtschaftlichen Expansionseffekte hatte diese auf hohe Ansprüche und geringen Gütertransfer bedachte Strategie erhebliche Konsequenzen für den Prozeß der Strukturbildung. Hatte die Unterbewertung der D-Mark damals den Kreis der international wettbewerbsfähigen Branchen künstlich erweitert, so werden seither durch eine tendenzielle Überbewertung des Außenwertes sonst wettbewerbsfähige Strukturen zerstört. Diese strukturellen Wirkungen zeigen sich insbesondere in der Tatsache, daß die traditionell sehr exportstarken Branchen der Investitionsgüterindustrie durchweg zunehmend unter Importdruck geraten. Die hierin zum Ausdruck kommende Schwächung der internationalen Wettbe-

Schaubild 1



werbsfähigkeit war begleitet von einer zunehmenden Angleichung der gütermäßigen Zusammensetzung von Exporten und Importen in den einzelnen Branchen. Diese Entwicklung ist zugleich Ursache wie auch Folge des verschärften Preiswettbewerbs zwischen den inländischen und ausländischen Produzenten selbst auf relativ speziellen Produktmärkten. Der deutsche Außenhandel erhält so zunehmend den Charakter eines substitutiven Warenaustausches. Gleichzeitig haben mehr und mehr Branchen versucht, insbesondere wechselkursbedingte Wettbewerbsnachteile durch eine Verlagerung der Exporte in den EG-Raum auszugleichen, wo sie — wegen der dort bestehenden festen Wechselkurse — sich in einer günstigeren preislichen Wettbewerbssituation befanden.

3. Die Struktur des privaten Verbrauchs ist durch ein hohes, die Grundbedürfnisse der Konsumenten übersteigendes Einkommens- und Versorgungsniveau geprägt. Die privaten Haushalte wenden einen rasch zunehmenden Anteil ihrer Ausgaben für den Kauf von höherwertigen Gütern und Dienstleistungen auf. Dies setzt, da das laufende Einkommen einer einzigen Periode in der Regel zum Kauf dieser Güter nicht ausreicht, einen mehr oder weniger langen Ansparprozeß voraus. Die steigende Sparquote der privaten Haushalte ist deshalb weniger Ausdruck von sich abzeichnenden Sättigungstendenzen als von Veränderungen in den Ausgabenstrukturen.

Es liegt auf der Hand, daß angesichts dieser Veränderungen die zeitliche Dispositionsfreiheit der privaten Haushalte hinsichtlich der Verausgabung ihrer Einkommen zunimmt und insofern eine Abkoppelung zwischen Einkommensentstehung und Einkommensverwendung stattfindet. Im Gegensatz zu den sechziger Jahren scheinen seit Beginn der siebziger Jahre die privaten Haushalte ihre gestiegene Dispositionsfreiheit in prozyklischer, die Konjunkturschwankungen verstärkender Weise zu nutzen, was nicht zuletzt erhöhte Anforderungen an die Steuerungskapazität der Konjunkturpolitik stellt.

Neben den Ausgaben für höherwertige Konsumgüter sind auch die Energieausgaben überdurchschnittlich stark gestiegen, während der sogenannte Standardbedarf rückläufig ist. Die Ausgaben für Dienstleistungen nehmen aufgrund der hohen Preissteigerungsraten zwar einen steigenden Anteil des Budgets ein, die reale Entwicklung jedoch verlief noch während der sechziger Jahre rückläufig; erst in den siebziger Jahren ist ein leichter Anstieg feststellbar.

Diese Veränderungen der Ausgabenstrukturen des privaten Verbrauchs haben zu recht komplexen Verschiebungen in den Lieferstrukturen geführt, denen sektorale Ablauftheorien wie etwa die Drei-Sektoren-Hypothese nicht gerecht werden; innerhalb dieser hoch aggregierten Produktionsbereiche sind sowohl wachsende wie stagnierende Bereiche zu beobachten.

Im Zuge der Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen fließen die Einkommen der privaten Haushalte in zunehmendem Maße (1978: 14 v.H.)

dem Ausland zu, und zwar sowohl durch den steigenden Auslandstourismus als auch durch den wachsenden Anteil ausländischer Anbieter am deutschen Markt.

4. Als Träger von Hoheitsgewalt ist der Staat in der Lage, politische Wertvorstellungen bei der Struktur- und Volkswirtschaft zur Geltung zu bringen und widerstrebende private Wünsche und Zielsetzungen zurückzudrängen. Entsprechend seiner jeweiligen politischen Zielsetzung verwendet der Staat die ihm zuwachsenden Ansprüche an das Sozialprodukt zum Kauf von Gütern und Dienstleistungen für den öffentlichen Bedarf bei der Privatwirtschaft, zur Eigenproduktion von öffentlichen Leistungen und zur Verbesserung der Einkommenssituation bestimmter Bevölkerungsgruppen. Zwischen 1960 und 1979 ist der Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt von gut 32 v.H. auf etwa 47 v.H. gestiegen. Allein die staatliche Endnachfrage (Staatsverbrauch und Bruttoinvestitionen) beansprucht nunmehr 23,5 v.H. des nominalen Bruttosozialprodukts gegenüber 16,8 v.H. im Jahre 1960. Diese stärkere Beanspruchung der volkswirtschaftlichen Leistung durch den Staat war begleitet von einer zunehmenden Verwendung der aufkommenden Mittel als Faktorentgelte (Löhne und Gehälter) und einem relativen Rückzug aus der Nachfrage von privatwirtschaftlicher Produktionsleistung (Vorleistungs- und Investitionsgüter).

Als Folge veränderter politischer Prioritäten verschob sich zugleich die Verteilung der Endnachfrage auf die verschiedenen Ausgabenbereiche. So ging die Expansion des Bildungswesens und der Gesundheitsfürsorge zu Lasten der Ausgaben für Verteidigung und — seit Beginn der siebziger Jahre — der Verkehrsaufwendungen. Diese Verschiebungen zwischen den staatlichen Aufgabenbereichen und die zugleich erfolgte Rückbildung der Investitionen hatten Konsequenzen für die branchenmäßige Zusammensetzung der Sachkäufe der öffentlichen Hand, wenn auch — von wenigen Ausnahmen (Baugewerbe, Chemie) abgesehen — das Nachfragevolumen des Staates kaum von strukturprägender Bedeutung war.

5. Der Staat beeinflusst aber nicht nur die gesamtwirtschaftlichen Nachfragestrukturen, sondern auch die Angebotsbedingungen der Unternehmen. Branchenspezifische Wirkungen staatlicher Maßnahmen können unmittelbar und politisch gewollt sein, wie etwa bei administrierten Preisen oder Produktionsquoten, sie können aber auch (scheinbar) unbeabsichtigt eintreten wie etwa beim allgemeinen Steuersystem, der Wettbewerbs- oder der Sozialgesetzgebung.

Als ersten Beitrag zu einer „Politikmatrix“, die die Intensität sektoraler Effekte staatlicher Rahmenseetzungen und Datenveränderungen widerspiegeln soll, hat das RWI daher fünf Politikbereiche ausgewählt und untersucht:

- a) die Auswirkungen der Umweltpolitik auf die sektorale Investitionsstruktur;

- b) die Begünstigung der Sektoren durch die Bildungspolitik, insbesondere im Bereich der Hochschul- und Fachhochschulförderung;
- c) die allgemeine Steuerpolitik, die Möglichkeiten der Diskriminierung bzw. der Protektion einzelner Branchen werden hier in der Belastung mit indirekten Steuern bzw. der Erhebung von Einfuhrabgaben und der Gewährung von Steuervergünstigungen gesehen;
- d) die Wirkung der staatlichen Zuschüsse zu Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen der Unternehmen;
- e) die Effekte der sogenannten speziellen Strukturpolitik; hierunter werden zusammengefaßt die Agrar-, Energie-, Verkehrs- und Regionalpolitik, instrumental abgewickelt durch Subventionen und Vermögensübertragungen, sowie die direkte Steuerung einzelner Branchen (oder Branchenteile) durch staatlich administrierte Preise und/oder Produktionsquoten.

Detaillierte Wirkungsanalysen dieser Politikbereiche zeigen, daß die staatlichen Eingriffe sich teilweise gegen ihre ursprünglichen Intentionen richten — wie im Fall der Agrarpolitik —, heute zuweilen nicht mehr zieladäquat sind — dies wird am Verhältnis von früherer Energiewirtschaftspolitik zu der heute erforderlichen Energiesicherungspolitik deutlich — oder von einem ökonomisch fragwürdigen Effizienzverständnis ausgehen — wie bei Teilen der FuE-Politik. Von der Wohnungsvermietung und den bereits angesprochenen Wirtschaftszweigen abgesehen, ergab eine Analyse der Subventionstätigkeit, daß staatliche Eingriffe in das sektorale Gefüge keinen entscheidenden Einfluß hatten.

Die Zusammenfassung und Bewertung dieser Politikbereiche in einer Politikmatrix führt zu dem Ergebnis, daß der Staat die Dienstleistungsbereiche und die Landwirtschaft überwiegend begünstigt, das Verarbeitende Gewerbe überwiegend belastet hat. Mit seinen Interventionen hat er offenbar die Preisdifferenzen zwischen diesen Sektoren abgesichert und dadurch den Transfer von Ressourcen in die durch niedrige (reale) Produktivitäten charakterisierten Tertiärbereiche ermöglicht: In den durch staatliche Maßnahmen besonders begünstigten Branchen stiegen die Preise und die Zahl der Erwerbstätigen schneller, die Produktivität hingegen langsamer als der gesamtwirtschaftliche Durchschnitt (und umgekehrt). Das bedeutet aber zugleich, daß die von der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsschwäche ausgehenden, besonders im Verarbeitenden Gewerbe auftretenden Belastungsmomente durch die Strukturpolitik und die strukturellen Wirkungen staatlicher Rahmendaten nicht gemildert, sondern im Gegenteil tendenziell verstärkt worden sind.

Unabhängig von der politischen Wertung dieses Sachverhalts stellt sich die Frage, ob diese aus einer parteiischen Ausübung hoheitlicher Macht resultierende systematische Schwächung des Verarbeitenden Gewerbes auf Dauer nicht zu erheblichen strukturellen Disproportionalitäten im sektoralen und damit auch im regionalen Gefüge der Volkswirtschaft

führt. Immerhin ist das Verarbeitende Gewerbe jener Sektor, durch den die intensiven internationalen Austauschbeziehungen der Bundesrepublik im wesentlichen güterwirtschaftlich alimentiert werden und dessen Leistungen die ökonomische Basis für nahezu alle Dienstleistungsaktivitäten darstellen.

6. Die Einschätzung der Nachfrage als der dominierenden Komponente für die Strukturveränderungen einer Volkswirtschaft gilt zumindest auf lange Sicht und auf der hier betrachteten Ebene hoch aggregierter Bereiche. Damit soll nicht in Abrede gestellt werden, daß einzelne Unternehmen durch die verschiedensten Formen der Konsumentenbeeinflussung durchaus neue Märkte zu erschließen vermögen, kurzfristig produktionslimitierende Angebotsengpässe bei Rohstoffen und Vorprodukten auftreten können und sogenannte Basisinnovationen die Technologie eines Produktes oder das Produkt-Mix einer Branche verändern können.

Strukturprägende Wirkung haben diese Angebotsfaktoren aber nur in Ausnahmefällen. In der Regel werden die Nachfrageänderungen für die Unternehmen exogene Daten sein, an denen sie ihr einzelwirtschaftliches Wirtschaftlichkeitskalkül ausrichten müssen; ihre Gestaltungsfreiheit bleibt auf die Anpassung der Kostenstrukturen an die veränderten Erlösstrukturen beschränkt. Im Rahmen dieses Handlungsspielraums müssen sie darauf bedacht sein, einen im Verhältnis zum langfristigen „Geldzins“ ausreichenden „Güterzins“ (Sachkapitalzins) zu erwirtschaften. Die Kapitalrentabilität ist insofern als Zielvariable des unternehmerischen Anpassungsverhaltens anzusehen, während die Lohn-, Vorleistungs- und Kapitalkosten als strategische Variablen dienen — mit allerdings sehr unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten.

7. Diese Gestaltungsspielräume sind im Fall der Lohnkosten relativ gering. Ursache einer gegenüber Wachstums- und Produktivitätsunterschieden nahezu invarianten Lohnstruktur ist offenbar die Art der Lohnfindung, die weitgehend institutionalisiert und eher von verteilungspolitischen als von ökonomischen Kriterien abhängig ist: Die Hierarchie der Pro-Kopf-Einkommen ist im Zeitablauf relativ konstant, ihre Streuung um den gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt nimmt seit Mitte der siebziger Jahre sogar wieder etwas ab. Die damit verbundene Nivellierung der gesamtwirtschaftlichen Lohnstruktur war — bei insgesamt fast unveränderter Bandbreite der sektoralen Lohnsteigerungsraten — in erster Linie Folge von überdurchschnittlichen Lohnerhöhungen in Niedriglohnbranchen. Eine Nivellierung der Löhne verstärkt aber den Rationalisierungsdruck in den wachstumsschwachen Branchen und beschleunigt — besonders in Zeiten nachlassenden Wirtschaftswachstums — die Freisetzung von Arbeitskräften. Die Absorption dieser Arbeitskräfte in den wachstumsstarken Branchen unterbleibt, teils weil beim herrschenden Lohnniveau diese Branchen nicht bereit sind, mehr Arbeitskräfte nachzufragen, teils weil die von höheren Löhnen ausgehenden Impulse nicht ausreichen, vorhandene Mobilitätsbarrieren zu überwinden.

In diesem Zusammenhang ist übrigens auch von Bedeutung, daß der Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote nicht nur von Veränderungen der Sozialstruktur, sondern auch von sektoralen Strukturverschiebungen beeinflusst wird: Der Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote von 1960 bis 1979 um etwa 15 v. H. ist allenfalls zu einem reichlichen Drittel auf eine die (nominale) Produktivitätsentwicklung übersteigende Lohnerhöhung zurückzuführen, während die Veränderung der Sozialstruktur mit etwa 6 v. H. und die Veränderung der Wirtschaftsstruktur mit 2 bis 3 v. H. zu dieser Erhöhung der Lohnquote beigetragen haben. Dominierend war der Einfluß struktureller Wandlungen freilich vor allem in den sechziger Jahren, in den siebziger Jahren überwiegen dagegen eindeutig die Auswirkungen der sektorspezifischen Lohnerhöhungen.

Die Gestaltung ihrer Produktpreise (Outputpreise) haben die Unternehmen nur in Ausnahmefällen — etwa bei den besonders expansiven Produktgruppen des Verarbeitenden Gewerbes — als Instrument der Erschließung neuer Märkte eingesetzt, in den meisten Fällen haben sie sich vielmehr — und zwar im allgemeinen mit Erfolg — bemüht, die von den Preisen der Vorprodukte (Inputpreise) ausgehende Erlösschmälerung zu kompensieren. Die sog. sektorale Austauschrelation, das Verhältnis von Output- zu Input-Preisen, konnte auf diese Weise konstant gehalten, ein Einfluß auf Gewinn und Rentabilität vermieden werden.

Ursache dieser relativen Konstanz der sektoralen Austauschrelationen ist offenbar, daß bei gleichen Kostengerüsten Inputpreiserhöhungen alle Unternehmen einer Branche gleichermaßen treffen, eine parallele Anhebung der Outputpreise also zumindest langfristig keine Wettbewerbsnachteile befürchten läßt. Modifiziert, nicht aber grundsätzlich in Frage gestellt, wird diese Feststellung durch sektorale Unterschiede in den Angebotskonstellationen (intra- und intersektoraler Wettbewerbsgrad sowie Importdruck) und in der Absatzstruktur: Unterschiede in den relativen Preisen für Konsumgüter einerseits, Investitions- und Ausfuhr Güter andererseits sind zu einem guten Teil Ergebnis eines divergierenden Produkt-Mix dieser Nachfragekomponenten. Sektorale Unterschiede in der Gestaltung der Preisrelationen haben jedoch bei der Bewältigung der von den Energiepreissteigerungen ausgehenden Belastungen eine wichtige Rolle gespielt und insbesondere den energieintensiven Sektoren eine rasche Erlösstabilisierung erlaubt.

Gleichzeitig haben die Energiepreise aber auch eine der wenigen, dafür aber gravierenden und noch andauernden Veränderungen der Vorleistungsstrukturen ausgelöst. Zwar haben die Unternehmen bereits unmittelbar nach der „Ölkrise“ im Winter 1973/74 erste Maßnahmen zur Energieeinsparung treffen können; die erforderlichen Umstellungen des Produktionsapparates sind jedoch langfristig und nur unter Aufwendungen erheblicher finanzieller Mittel möglich. Die notwendige Substitution von Mineralölprodukten durch andere Energieträger ist auch am Ende der siebziger Jahre noch keineswegs abgeschlossen, sie bedarf nach wie vor einer entschlosse-

nen Absicherung durch energiepolitische Maßnahmen.

8. Angesichts nur begrenzter Möglichkeiten zur Beeinflussung der Löhne, der Preise und des realen Vorleistungseinsatzes bleibt den Unternehmen zur Erzielung einer als ausreichend erachteten Kapitalrentabilität nur die Erhöhung der Arbeits- und/oder Kapitalproduktivität. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, daß die Unternehmen in den sechziger Jahren unter dem Eindruck eines leergefegten Arbeitsmarktes und langfristig optimistischer Zukunftserwartungen insbesondere bei technologisch hochwertigen Konsum- und Investitionsgütern eine hohe Arbeitsproduktivität vornehmlich auf dem Wege steigender Kapitalintensivierung zu erreichen versucht haben, was jedoch auf Dauer unvermeidlich eine Verschlechterung der Kapitalrentabilität zur Folge gehabt hat. Typisch für die siebziger Jahre war daher eine Strategie, die durch sparsameren und effizienteren Kapitaleinsatz eine Erhöhung der Kapitalproduktivität und damit eine Stabilisierung der Kapitalrentabilität zu erreichen versuchte — trotz steigender Aufwendungen zur Energiesicherung. Bevorzugt wurden dabei unmittelbar produktivitätswirksame Investitionen; insbesondere wurden Ausrüstungsinvestitionen den Bauinvestitionen, Rationalisierungs- den Erweiterungsinvestitionen vorgezogen. Auf diese Weise konnte der Prozeß der Kapitalintensivierung erhalten und gleichwohl in den meisten Branchen der Rentabilitätsverfall gestoppt werden — mit wichtigen Ausnahmen etwa im Maschinenbau, in der Elektrotechnik oder im Großhandel. Die Unternehmen konnten so ihre Kapazitätsplanungen bei deutlich geringeren Zuwachsraten des Kapitalbestandes und der Investitionsgüterkäufe realisieren, bei allerdings negativen Folgen für die gesamtwirtschaftliche Nachfragebildung.

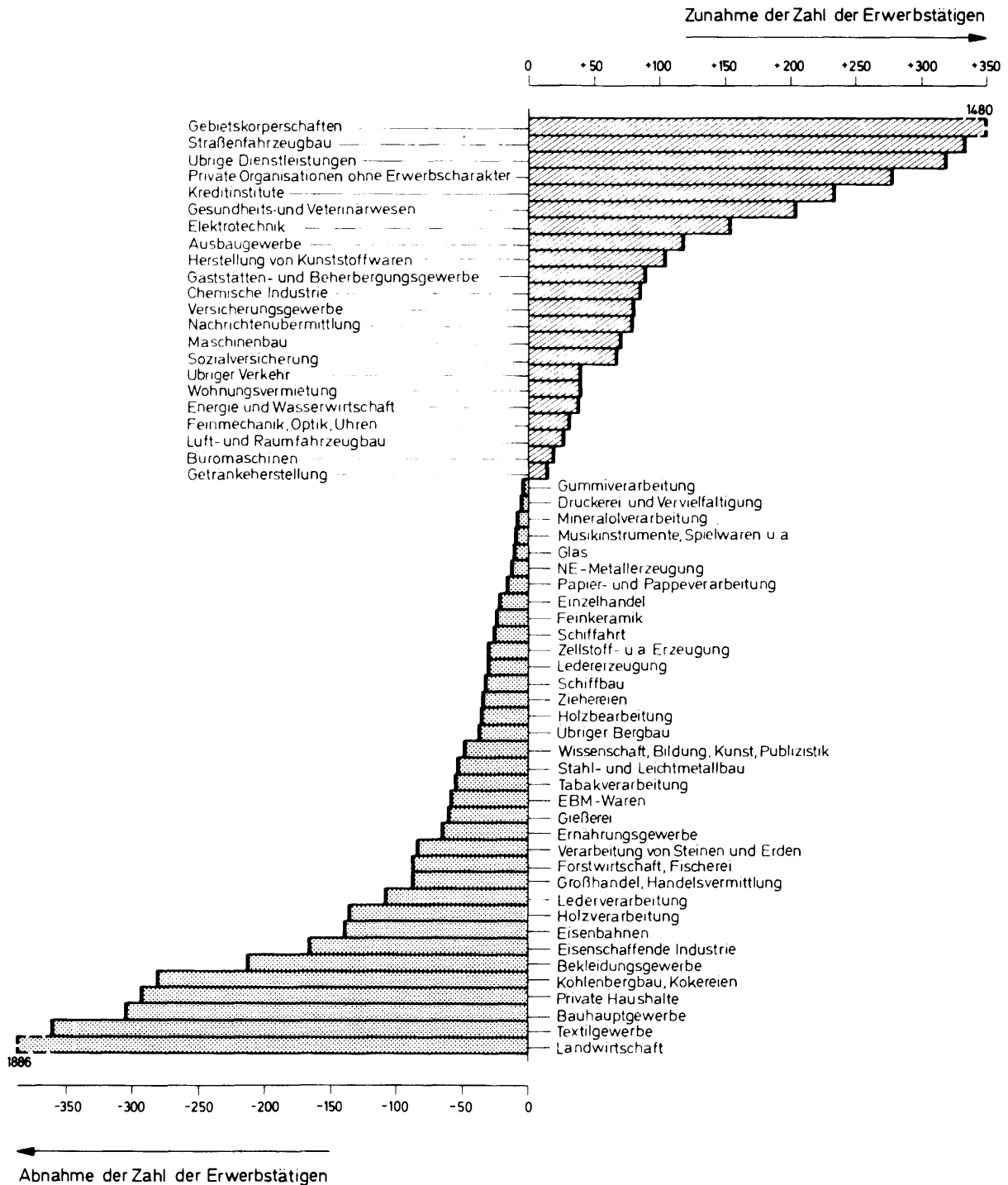
9. Die beschriebenen Produktivitätsreaktionen spiegeln sich deutlich im Niveau und in der zeitlichen Entwicklung der Nachfrage nach Arbeitskräften und Kapital wider: Während insbesondere in den sechziger Jahren junge und expansive Branchen, in denen das Nachfragewachstum die Produktivitätsentwicklung übertraf (Energiewirtschaft, viele Investitionsgütersektoren und einige Dienstleistungsreiche), hohe Kapazitäten aufgebaut haben, sind „klassische“ Branchen wie die Eisenschaffende oder auch die Chemische Industrie in ihrer Bedeutung für die Kapitalnachfrage zurückgefallen. Die Umstrukturierung der Investitionsnachfrage zugunsten höherer Ausrüstungsanteile in den siebziger Jahren ging vornehmlich vom Verarbeitenden Gewerbe, den Verkehrsbereichen und den Dienstleistungssektoren aus, sie wurde durch die Investitionszurückhaltung im Mietwohnungsbau deutlich verstärkt. Gleichzeitig änderte sich damit auch die Herkunft der Investitionsgüter, und zwar zugunsten der produktivitätserhöhenden und relativ preiswerten Produkte der Elektrotechnischen Industrie oder der Datenverarbeitung und zu Lasten von Bauten und Maschinenbauerzeugnissen.

Als Folge der Nachfrageimpulse einerseits und der Produktivitätsreaktionen andererseits erhöhte sich die Nachfrage nach Arbeitskräften vor allem in den

Der Austausch der Arbeitskräfte zwischen den Wirtschaftsbereichen

Veränderung der Zahl der Erwerbstätigen in 1 000

1960 bis 1978



produktivitätsschwachen, aber nachfragestarken Sektoren — insbesondere beim Staat, den meisten Dienstleistungsbereichen, bei einigen Verkehrsbereichen, aber auch beim Straßenfahrzeugbau —, während die stärksten Arbeitskräftefreisetzungen in den nachfrageschwachen, aber produktivitätsstarken Branchen (Landwirtschaft, Eisenschaffende Industrie, Textilgewerbe) zu verzeichnen waren (Schaubild 2).

10. Die geschilderten sektoralen Umschichtungen in der Arbeitskräftenachfrage lassen sich unter gewissen vereinfachenden Annahmen mittels der Input-Output-Rechnung auf die jeweils auslösenden Strukturdominanten zurückführen. Zu diesem Zweck werden über sektorale Arbeitskoeffizienten die mit der Erstellung der einzelnen Endnachfragegüter unmittelbar beschäftigten Erwerbstätigen bestimmt (direkt Erwerbstätige), hinzugerechnet werden jene Arbeitskräfte, die in vorgelagerten Produktionsstufen mit der Erstellung von Vorprodukten für diese Endnachfragegüter beschäftigt sind (indirekte Erwerbstätige). Als Ergebnis bleibt festzuhalten:

- a) Die Zahl derjenigen Erwerbstätigen, die direkt oder indirekt mit der Produktion von Gütern für den privaten Verbrauch beschäftigt sind, geht kontinuierlich zurück, betrug im Jahr 1978 aber mit 10,6 Millionen Erwerbstätigen immer noch 42 v. H. aller Erwerbstätigen. Dies ist nicht etwa Ausdruck einer generellen Verbrauchsschwäche, da trotz steigender Sparquoten der Anteil des realen privaten Verbrauchs an der gesamten Güterverwendung eher steigt als fällt, sondern fast ausschließlich Ergebnis der hohen Produktivitätsraten der direkt und indirekt mit der Produktion von Verbrauchsgütern befaßten Branchen.
- b) Zur Erstellung der Staatsnachfrage werden heute mit 5,3 Millionen erheblich mehr Erwerbstätige als 1960 benötigt, jeder fünfte Arbeitsplatz ist heute direkt oder indirekt von der staatlichen Endnachfrage (ohne staatliche Investitionen) abhängig. Dies ist sowohl Folge der gestiegenen staatlichen Endnachfrage als auch Ergebnis vergleichsweise geringer Produktivitätsraten. In der Tatsache, daß indirekt Erwerbstätige hier nur eine geringe und abnehmende Bedeutung haben, spiegelt sich die Umorientierung von staatlichen Käufen zu Eigenproduktion, insbesondere die Ausweitung des Bildungsbereichs, wider.
- c) Die Arbeitskräftebeanspruchung für private und staatliche Investitionen, die in den sechziger Jahren stets den Staatsverbrauch deutlich überstieg, bleibt seit 1974 hinter diesem zurück. Dieser Umschwung ist nicht zuletzt Folge des kapitalsparenden Investitionsverhaltens der Unternehmen insbesondere in den siebziger Jahren, so daß 1978 etwa 1,2 Millionen Arbeitskräfte weniger für investive Zwecke benötigt wurden als 1973.
- d) Der Export von Waren und Dienstleistungen sichert auch 1978 direkt und indirekt noch etwa 4,7 Millionen Arbeitsplätze. Die hohe Verarbeitungsintensität der exportierten Waren kommt in der Tatsache zum Ausdruck, daß die Zahl der indirekt Beschäftigten hier — anders als bei den übrigen Verwendungskategorien — höher ist als

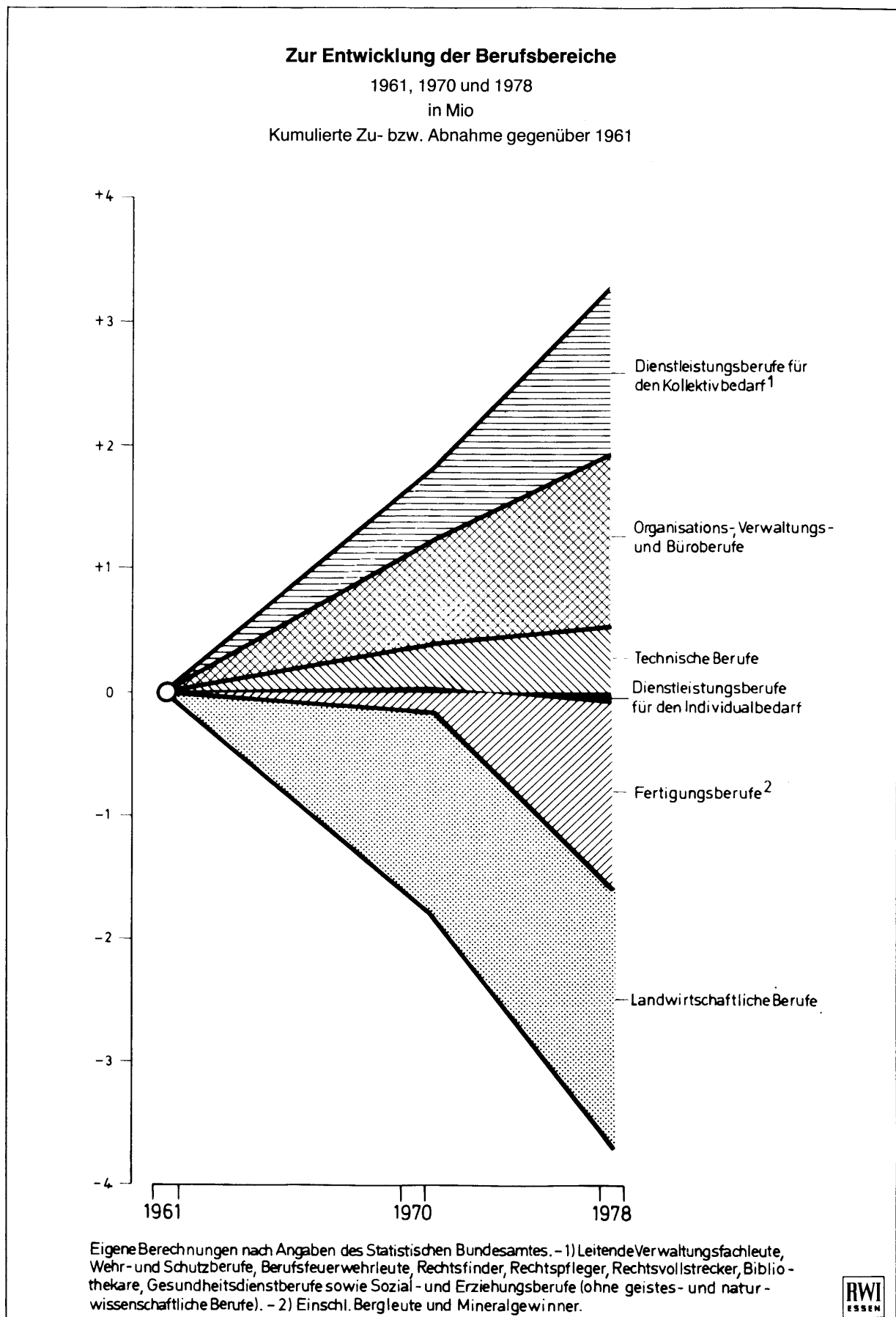
die Zahl der direkt Beschäftigten. Über den gesamten Analysezeitraum hinweg hat der Außenhandel auch durchaus expansiv gewirkt: Die Zahl der für den Export tätigen Arbeitskräfte lag 1978 um 1,3 Millionen höher als 1960; die Auswirkungen der Importzuwächse auf den inländischen Arbeitskräftebedarf blieb gering. Dieser Expansionsprozeß ist aber angesichts veränderter Wechselkurse und Preisrelationen schlagartig zum Stillstand gekommen: In den Jahren 1973 bis 1978 überstieg der beschäftigungsmindernde Effekt des Importanstiegs (– 0,3 Millionen) die beschäftigungsmehrenden Auswirkungen der Exporterhöhung (+ 0,1 Millionen Erwerbstätige) deutlich.

11. Die zunehmende intersektorale Verflechtung der deutschen Volkswirtschaft, die wachsende interne Arbeitsteilung durch vermehrten Austausch von Vorleistungsgütern kommt in einem deutlich gesunkenen Linearitätsgrad zum Ausdruck: Wie in allen reiferen Volkswirtschaften treten auch in der deutschen Wirtschaft streng einseitig ausgerichtete Produktionsverflechtungen immer stärker zurück, während Produktionsumwege an Bedeutung gewinnen. Dabei haben sich häufig hierarchisch geordnete Produktionskomplexe herausgebildet, etwa im Energiebereich oder im Bereich der Investitionsgüter. Erkauft wurde diese zunehmende intersektorale Verflechtung allerdings durch eine wachsende Störanfälligkeit der deutschen Wirtschaft: Exogene Impulse breiten sich intersektoral stärker aus, setzen sich in den Komplexen multiplikativ fort.

12. Sowohl die Intensität wie auch der Charakter struktureller Änderungen in der deutschen Volkswirtschaft sind nicht unabhängig vom gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsverlauf. Expansion und Schrumpfung der Branchen vollziehen sich vielmehr in — asymmetrisch wirkenden — zyklischen Schüben: Expandierende Branchen realisieren ihre relativen Wachstumsgewinne vornehmlich im Boom. Wachstumsschwache Branchen sehen sich insbesondere im gesamtwirtschaftlichen Abschwung einem starken intersektoralen Wettbewerbs- und Selektionsdruck ausgesetzt.

Die daraus resultierende Tendenz des ökonomischen Systems, Produktivitätsfortschritte auch in der Rezession zu erzwingen, ist Ursache der zyklischen Schwankungen im Vollzug des strukturellen Wandels, insbesondere in der Umschichtung der Arbeitskräftenachfrage. Zusätzliche Einflüsse auf die Veränderungen der Strukturanteile der einzelnen Sektoren ergeben sich aus dem annähernd konjunkturneutralen Verhalten des Staates.

13. Veränderungen im Tempo des strukturellen Wandels erweisen sich bei näherer Betrachtung — insbesondere bei Berücksichtigung der auslösenden Nachfragekomponenten — als Auswirkung einzelner singulärer Ereignisse, die sich teilweise überlagert haben. Beispiele hierfür sind der ausklingende Integrationseffekt der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu Beginn der sechziger Jahre, die Umschichtung der volkswirtschaftlichen



Investitionsstrukturen als Folge staatlicher Konjunkturprogramme (1967 und 1974/75) und die Anpassung an veränderte Außenhandelsbedingungen (Wechselkursfreigabe, Ölpreiserhöhung) in den frühen siebziger Jahren, verstärkt um die Konsequenzen des Zusammenbruchs des Mietwohnungsbaus.

Angesichts dieser Singularität der den Strukturwandel prägenden Faktoren erscheint die Suche nach dem Trend irgendwelcher Maßzahlen, welche die Intensität des Strukturwandels messen sollen, im Prinzip müßig. Es ist allerdings an die zunehmende Dispositionsfreiheit der privaten Haushalte bei der Gestaltung ihrer Ausgabenstruktur zu erinnern, dies könnte, wie bereits erwähnt, zu einer zunehmenden Konjunkturereagibilität des Strukturwandels führen. Von Bedeutung ist schließlich auch, daß die Veränderungen der Produktionsstrukturen aufgrund der Mobilitätshemmnisse und Anpassungsschwernisse nur abgeschwächt auf dem Arbeitsmarkt wirksam werden.

14. Im interdependenten System der volkswirtschaftlichen Strukturen ist der Arbeitsmarkt jene Ebene, auf der die individuellen und gesellschaftlichen Präferenzen, die Rahmendaten und die unternehmerischen Anpassungsreaktionen in soziale Chancen und Risiken für die am wirtschaftlichen Leben beteiligten Menschen umgesetzt werden. Der vorliegende Bericht hat gezeigt, daß die Arbeitsmarktp Probleme der siebziger Jahre — und zwar sowohl in globaler wie in struktureller Hinsicht — in hohem Maße Ergebnis einer unangemessenen Datensatzung und Prozeßsteuerung sind. Nahezu alle Sektoren des wettbewerblich gesteuerten Teils der Volkswirtschaft, namentlich die Investitionsgütersektoren und wichtige andere Zweige des Verarbeitenden Gewerbes, hatten Arbeitsplatzverluste hinzunehmen, neue Arbeitsplätze wurden in erster Linie nur im staatlichen Bereich geschaffen.

Dies hatte unmittelbare Konsequenzen für den Bedarf an beruflichen Qualifikationen. Von den 251 Berufen (in der Abgrenzung des RWI) verzeichneten in den siebziger Jahren nur noch 82 eine positive Entwicklung, unter ihnen vor allem Organisations- und Verwaltungsberufe sowie Erziehungs- und Sozialberufe. Die vorwiegend im privatwirtschaftlichen Bereich tätigen Fertigungsberufe gingen, nach 1970 verstärkt, zurück. Von allen zwischen 1970 und 1978 aufgegebenen Arbeitsplätzen betrafen über 60 v. H. die Fertigungsberufe. Auch die Zahl der in landwirtschaftlichen Berufen Erwerbstätigen nahm weiter ab, wenn auch in jüngerer Zeit nicht mehr so stark wie in den sechziger Jahren.

Die Berufsstrukturen der Bundesrepublik zeigen damit ein Entwicklungsmuster, das auf den ersten Blick dem der Drei-Sektoren-Hypothese entspricht: Immerhin gehörten im Jahre 1978 bereits 53 v. H. aller Erwerbstätigen zu den Dienstleistungsberufen. Überdies ist anzunehmen, daß auch in den übrigen Berufen tertiäre Tätigkeitsmerkmale an Bedeutung gewonnen haben dürften. Eine detaillierte Analyse dieser Dienstleistungsberufe belegt aber, daß hierfür weniger die von der Drei-Sektoren-Theorie be-

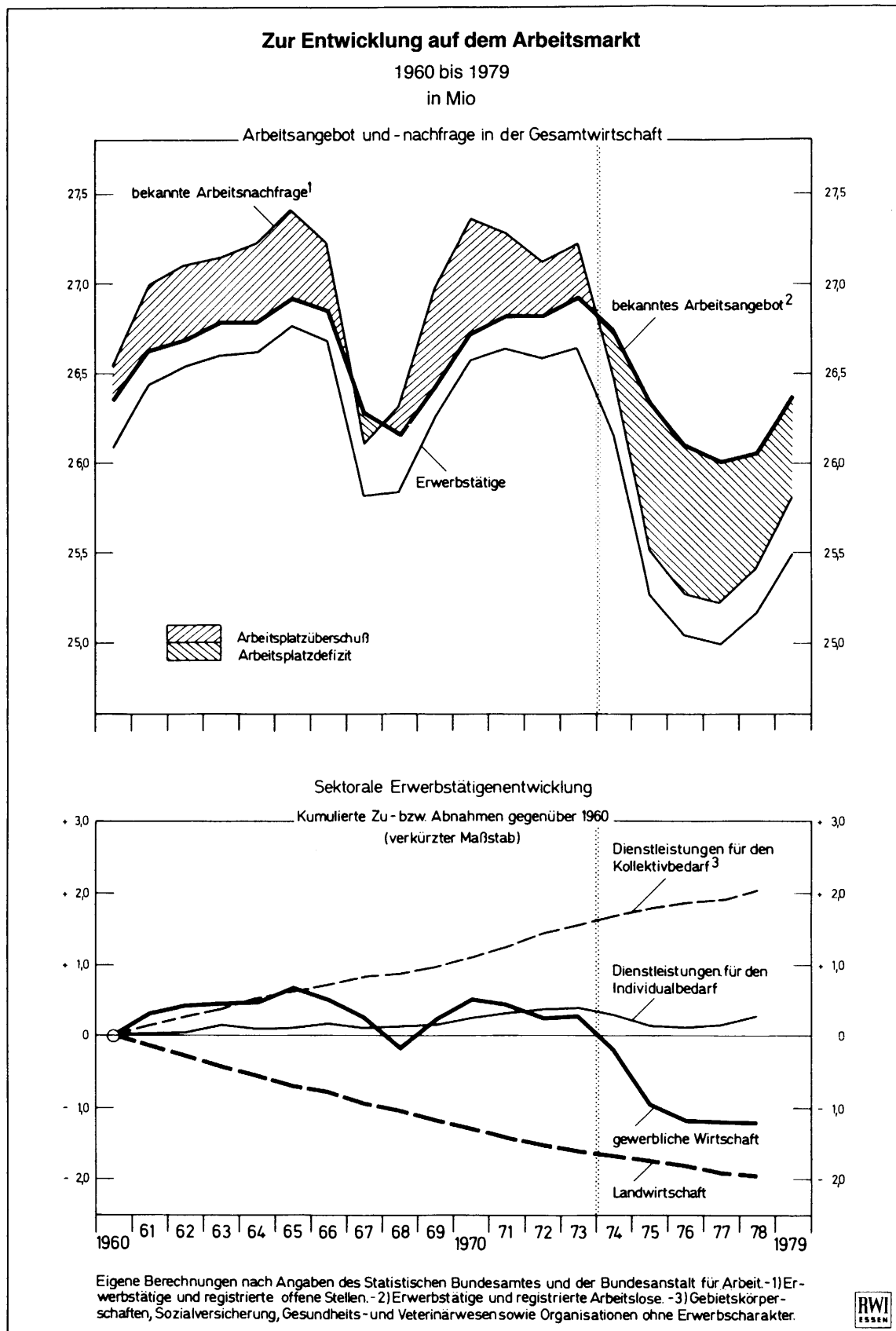
haupteten säkularen privatwirtschaftlichen Nachfrage- bzw. Produktivitätsentwicklungen als vielmehr politisch gesetzte Daten und Rahmenbedingungen verantwortlich zu machen sind: Die höchste, in den siebziger Jahren noch zunehmende, Dynamik weisen die staatlich beeinflussten Berufe des Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesens auf. Umwälzungen in der Produktionstechnik oder der Arbeitsorganisation betrafen (bislang) nur einige technische und/oder Fertigungsberufe. In letzteren wurde zudem die gesamtwirtschaftliche Wachstumsabschwächung besonders spürbar.

Die beruflichen Mobilitätsanforderungen dieser veränderten Berufsstrukturen konnten zu einem großen Teil bereits durch die natürliche Zugangs- und Abgangsflexibilität des Beschäftigungssystems erfüllt werden. Sowohl die Unterschiede in den Altersstrukturen zwischen stagnierenden und expandierenden Berufsbereichen als auch die Phasenerwerbstätigkeit von Frauen haben die Anpassung an den Strukturwandel z. T. deutlich erleichtert.

Veränderungen im Arbeitskräftebedarf, die durch natürliche Flexibilität nicht mehr bewältigt werden können, müssen durch sektorale, regionale oder berufliche Mobilität ausgeglichen werden. Als Mobilitätshindernisse erweisen sich dabei u. a. die hohe branchenmäßige Bindung einzelner Berufe (z. B. im Bergbau) sowie bestehende Einkommensdifferenzen.

Die Branchenkonzentration der Berufe hat in den vergangenen Jahrzehnten allerdings deutlich abgenommen, wodurch das sektorale Verwendungsspektrum der Beschäftigten erhöht wurde. Einkommensdifferenzen haben sich, von wenigen Ausnahmen abgesehen, ebenfalls nicht als ernstzunehmendes Mobilitätshindernis erwiesen, weil entwicklungsschwache Berufe im allgemeinen im unteren Teil, entwicklungsstarke Berufe sowohl im oberen als auch im unteren Teil der Einkommenshierarchie anzutreffen sind.

Nennenswerte Einkommenszuwächse waren nur bei Überschreiten bestimmter Bildungsgrenzen zu erzielen, wobei aber gerade dies aufgrund von Veränderungen im Produktionsverfahren und Organisationsablauf unumgänglich war. Hierbei mußten in der Regel entsprechend der Länge der Umschulungszeiten relativ große temporäre Einkommensverzichte in Kauf genommen werden. Es ist deutlich erkennbar, daß sich im Laufe der letzten 20 Jahre die Arbeitskräftenachfrage zunehmend aus Berufen mit relativ niedrigem Ausbildungsniveau zu solchen mit relativ hohen Ausbildungsanforderungen verlagert hat. Hinzu kam, daß sowohl auf der Ebene der fachlich ausgebildeten Arbeitskräfte als auch auf der Ebene der un- und angelernten Arbeitskräfte eine Substitution traditioneller Tätigkeiten durch neue dienstleistungsorientierte Tätigkeiten zu beobachten war. Jenseits der natürlichen Flexibilitätsanpassung haben Arbeitskräfte folglich nicht nur bedingt durch Branchenbindung und Einkommensverluste, sondern auch aufgrund von veränderten Qualifikationsanforderungen vor Anpassungsproblemen gestanden.



15. Der wirtschaftliche Strukturwandel der letzten 20 Jahre in der Bundesrepublik Deutschland läßt sich damit durch drei Entwicklungstendenzen charakterisieren:

- a) Seit 1973 wird das inländische Arbeitskräftepotential nur noch unzureichend genutzt. Waren die sechziger Jahre noch durch eine Überbeanspruchung des Arbeitsmarktes gekennzeichnet, so sind seit Beginn der siebziger Jahre unter den gegebenen wirtschaftlichen, rechtlichen oder sozialen Bedingungen weder Unternehmen noch Staat in der Lage oder gewillt, die im Inland verfügbaren Produktivkräfte voll zu nutzen..
- b) Das sektorale Gefüge des Arbeitsmarktes ist seit Anfang der siebziger Jahre einem permanenten Prozeß der Entindustrialisierung ausgesetzt. Denn seit Freigabe der Wechselkurse sind Arbeitsplatzverluste nicht mehr auf traditionell strukturschwache Branchen wie Landwirtschaft, Bergbau oder Textilindustrie begrenzt, sondern in nahezu allen wettbewerblich gesteuerten Bereichen der Volkswirtschaft zu beobachten.
- c) Während der letzten beiden Jahrzehnte sind in erheblichem Maße Arbeitskräfte aus der privatwirtschaftlichen Produktion abgezogen und zur Eigenproduktion im öffentlichen und quasi-öffentlichen Bereich verwendet worden.

16. Während der sechziger Jahre haben ein offener Arbeitsmarkt sowie ein nachfragetreibender Wechselkurs dafür gesorgt, daß die auf Effizienzsteigerung angelegte marktwirtschaftliche Steuerung zu großen Wohlstandssteigerungen führte, zugleich aber die sozialen Risiken in engen Grenzen gehalten wurden. Seit die deutsche Volkswirtschaft durch Freigabe des Außenwertes weitgehend nationalen Zielstandards unterstellt worden ist, hat sich ihre Expansionsrate nahezu schlagartig vermindert. Dennoch ist die Zuwachsrates der gesamtwirtschaftlichen Produktivität nahezu unverändert geblieben. Hieraus ergab sich seit 1973 eine Diskrepanz zwischen der dem System durch Wettbewerb abgeforderten Effizienz und der ihm durch inkonsistente Datensetzungen zugestandenen Absorption.

Die größten Diskrepanzen zwischen dem Produktivitätsfortschritt der liefernden Branchen und seiner Absorption durch die Endnachfrage sind bei den Anlageinvestitionen sowie beim Außenhandel aufgetreten. Ausschlaggebend für die mit dem Verlust von rd. 1 Million Arbeitsplätzen verbundene Investitionsschwäche ist die ökonomische Unvereinbarkeit von steigendem Kapitaleinsatz je Produktionseinheit und produktivitätsorientierter Lohnpolitik. Dies hat die Unternehmen zu einer kapitalsparenden Strategie der Renditesicherung veranlaßt. Sie haben die investiven Mittel auf hoch effiziente Verwendungen konzentriert und sich auf diese Weise die bei unverändertem realem „Geldzins“ notwendige Kapitalrendite verschafft, die ihnen die Lohnpolitik verweigert.

Während zwischen 1960 und 1973 durch Ausfuhrsteigerungen noch rd. 1,1 Millionen Arbeitsplätze geschaffen wurden — bei annähernd beschäftigungsneutraler Einfuhrentwicklung —, hält sich die Ex-

pansion der Ausfuhr seit 1973 im Rahmen des Produktivitätsfortschritts der exportierenden Branchen. Gleichzeitig sind seitdem durch hohe Einfuhrsteigerungen rund 330 000 Arbeitsplätze verlorengegangen. Diese Umkehr in der Wirkungsintensität des Außenhandels ist hauptsächlich das Ergebnis von Wechselkursbeeinflussungen, die durch die Geldpolitik der Notenbank im Interesse einer Begrenzung des internen Preisanstiegs vorgenommen worden sind. Sie hat durch ein verhältnismäßig hohes Realzinsniveau auf steigende Kapitalimporte und sinkende Kapitalexporte hingewirkt und auf diese Weise die deutschen Produzenten im Verhältnis zu ihren ausländischen Wettbewerbern als teuer und ineffizient dargestellt. Offenbar hat die Notenbank den Vorteil eines relativ wenig steigenden internen Preisniveaus höher veranschlagt als die alloktations- und investitionspolitischen Nachteile, die mit marktwidrigen, weil die internationalen Knappheitsverhältnisse nicht zureichend widerspiegeln, internen Preisstrukturen verbunden sind.

17. Diese durch das gesamtwirtschaftliche Datengefüge dem ökonomischen System aufgezwungenen Reaktionen waren besonders intensiv im marktwirtschaftlich organisierten Teil der Volkswirtschaft, insbesondere in der in internationaler Konkurrenz stehenden gewerblichen Wirtschaft. Mit seinen direkten und indirekten Interventionen in das volkswirtschaftliche Bewertungsgefüge hat der Staat die Knappheitsrelationen zu Lasten der gewerblichen Wirtschaft und der dort tätigen Menschen verändert. Er hat sie unter einen besonders starken Rationalisierungsdruck gesetzt, indem er ihnen eine volle Beteiligung an dem im wesentlichen von ihnen erwirtschafteten gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt nur in dem Maße zugestand, wie es ihnen gelang, die mit höherer politischer Priorität versehenen Ansprüche der privilegierten Bereiche mehr als auszugleichen.

18. Der Staat hat in den letzten 20 Jahren einer ständig steigenden Zahl von Menschen ermöglicht, ihre Produktionsbeiträge frei von Wettbewerbszwängen zu leisten. Bei der Verteilung des Sozialprodukts hat er diese Erwerbstätigen aus Gründen der sozialen Parität in gleicher Weise entlohnt wie die unter den Rationalisierungszwängen des Wettbewerbs arbeitenden Menschen. Die bei dieser Asymmetrie zwischen relativen Ansprüchen und relativen Leistungen drohenden Verknappungen bei wettbewerblich erzeugten Produkten wurden während der sechziger Jahre durch die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften, während der siebziger Jahre durch die künstliche Verschlechterung der internationalen Preiswürdigkeit des deutschen Angebotes verhindert. Eine zunehmende Ausweitung der wettbewerbsfreien Faktorallokation ohne marktgerechte Korrekturen in den Preis- und Entlohnungsstrukturen führt zu einem Zielkonflikt zwischen Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung, der zu Lasten der in der gewerblichen Wirtschaft tätigen Menschen ausgetragen wird und erhebliche strukturelle Verwerfungen im volkswirtschaftlichen Produktionsgefüge zur Folge hat. Diese Entwicklung ist weniger auf ein Marktversagen oder auf ex-

terne Störungen zurückzuführen, sondern letztlich das Ergebnis von unverträglichen politischen Zielen und Datensetzungen.

Die Beiträge des RWI zur Strukturberichterstattung 1980 sind veröffentlicht unter:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI): Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft — Strukturberichterstattung — drei Bände: Hauptbericht; Band 2: Wirtschaftspolitik und Strukturwandel — Einzeldarstellungen; Band 3: Methoden und Materialien, Essen 1981.

