

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Stellungnahme der Bundesregierung zu den Berichten der fünf an der Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute (Strukturberichte 1983)

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Allgemeines	3
1. Vorbemerkungen	3
2. Die Aufträge zu den Strukturberichten 1983	3
3. Gesamtwertung der Berichtsrunde 1981 bis 1983	3
II. Stellungnahme zu einzelnen Ergebnissen der Strukturberichte 1983 .	4
1. Produktion und Beschäftigung	4
2. Konsum- und Sparverhalten der privaten Haushalte	8
3. Investitionsverhalten der Unternehmen	8
4. Entwicklung der öffentlichen Haushalte	9
5. Außenwirtschaftliche Verflechtung	11
6. Technologische Wettbewerbsfähigkeit	12
7. Anpassungsprobleme im Energiebereich	13
8. Gesamtwirtschaftliche Niveausteuerung (Geldpolitik, Fiskalpolitik)	14
9. Wirkungen staatlicher Interventionen	15
10. Staatliche Interventionen in einzelnen Bereichen	19
III. Fortsetzung der Strukturberichterstattung	24

Anhang

	Seite
Zusammenfassungen der Strukturberichte 1983	26
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin	26
HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg	34
Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München	46
Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel	57
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen	61

I. Allgemeines

1. Vorbemerkungen

1. Eine sektorale Strukturberichterstattung für die Bundesrepublik Deutschland wurde — sieht man von Vorstudien ab — erstmals 1978 in Auftrag gegeben. Ende 1980 wurden die ersten Strukturberichte vorgelegt, die damalige Bundesregierung hat dazu im August 1981 eine Stellungnahme verabschiedet und dem Deutschen Bundestag zugeleitet (BT-Drucksache 9/762). Die Berichte wurden in Ausschüssen und im Plenum des Deutschen Bundestages behandelt (BT-Plenarprotokoll 9/125).

2. Die Aufträge zu den Strukturberichten 1983

2. 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, erhielten im Juli 1981 den Auftrag zur Fortsetzung der sektoralen Strukturberichterstattung. Wesentliche inhaltliche Auftragsbestandteile waren: Erforschung von Ursachen und Entwicklungslinien des Strukturwandels; Darstellung der Wechselwirkungen zwischen struktureller und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung; Analyse staatlicher Interventionen, insbesondere Subventionen. An wichtigen Eckdaten der ersten Berichtsrunde wurde festgehalten: Auftragserstellung im Wettbewerb, gesamtwirtschaftliche Konsistenz der Untersuchung, Gliederungstiefe von ca. 60 Sektoren, Methodenpluralismus und -transparenz, Beobachtungszeitraum von 1960 bis zur Gegenwart (mit stärkerer Betonung auf dem jüngsten Jahrzehnt).

3. Strukturelevante Schwerpunktthemen wurden zur vertieften Analyse an jeweils drei Institute vergeben:

- Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt, Anforderungen des Strukturwandels an das Beschäftigungssystem (DIW, Ifo, IfW),
- Wechselwirkungen von Geldpolitik, Inflation und Strukturwandel (HWWA, Ifo, RWI),
- Internationale Wettbewerbsfähigkeit und strukturelle Anpassungserfordernisse (HWWA, Ifo, IfW),
- Gesamtwirtschaftliche und strukturelle Auswirkungen der Energiepreisverteuerung und internationaler Energiepreisdifferenzen (DIW, HWWA, RWI),
- Gesamtwirtschaftliche und strukturelle Auswirkungen von Veränderungen der Struktur des öffentlichen Sektors (DIW, IfW, RWI).

Außerdem hatten alle fünf Institute schwerpunktmäßig die Auswirkungen staatlicher Interventionen, insbesondere von Subventionen, auf die Gesamtwirtschaft und die Wirtschaftsstruktur zu analysieren. Dabei sollten auch konkrete Überlegungen zum Abbau bzw. zur effizienzsteigernden Umgestaltung von Interventionen entwickelt werden.

Die Untersuchungen zu den Schwerpunktthemen sollten in Anlagebänden ausführlicher dargestellt werden. Abgabetermin war der 30. Dezember 1983. Die Hauptbände und ein Teil der Anlagebände wurden von den Instituten inzwischen veröffentlicht.

4. Zu strukturpolitisch relevanten Einzelthemen wurden im Rahmen der abgelaufenen Berichtsrunde außerdem noch folgende Spezialaufträge durchgeführt:

- Die internationale Verflechtung des Dienstleistungssektors (DIW);
- Möglichkeiten und Grenzen der Untersuchung betriebs- und unternehmensgrößenbezogener Gesichtspunkte im Rahmen der sektoralen Strukturberichterstattung; erste Ergebnisse zur Frage unternehmensgrößenspezifischer Wachstums- und Innovationsbeiträge (Ifo);
- Strukturelle Auswirkungen des Steuersystems (Ifo und IAW, Tübingen).

Die Gutachten liegen seit längerem vor.

3. Gesamtwertung der Berichtsrunde 1981 bis 1983

5. Die Strukturberichte 1983 enthalten wesentlich mehr wirtschaftspolitisch relevante Analysen, Empfehlungen und auch Kritik als die ersten Berichte. Untersuchungsansätze und -methoden der Berichtsrunde 1978 bis 1980 wurden weiterentwickelt und vertieft. Die Anregungen und Handlungsvorschläge der Institute richten sich insbesondere an die Adresse von Bundesregierung, Bundesbank, Unternehmen und Gewerkschaften. Die vorliegenden Untersuchungen weisen — auch dank der Anstrengungen des Statistischen Bundesamtes — einen für längerfristige Strukturanalysen hohen Aktualitätsgrad auf; in tiefer sektoraler Gliederung decken sie zumeist den Zeitraum bis 1981 ab, einzelne Entwicklungen sind bis Anfang 1983 statistisch belegt.

6. Die Institute — vor allem DIW und RWI — betonen erneut, daß es einfache kausale Erklärungsmuster oder eine umfassende Theorie des Strukturwandels nicht gebe und wohl auch nicht geben könne. Diese unsichere theoretische Fundierung einer gesamtwirtschaftlich konsistenten Strukturanalyse war einer der Gründe, die für eine Auftragsvergabe im Wettbewerb sprachen. Die parallele Auftragsbe-

arbeitung wirkt sich auch auf die Ergebnisse dieser Berichtsrunde aus und führt zum Teil zu divergierenden Aussagen und Empfehlungen der Institute. Manche Bewertungsunterschiede der letzten Berichtsrunde finden sich, gelegentlich in modifizierter Form, auch in den vorliegenden Gutachten wieder. Die Bundesregierung betrachtet dies — im Vergleich zu einem einheitlichen, zwischen den Instituten abgestimmten Gutachten — nicht als Nachteil. Zumindest beim derzeitigen Stand der Strukturforschung erscheint es vorteilhaft, daß unterschiedliche Aussagen offen dargelegt und nicht ausgespart werden. Die Bundesregierung hätte es in einzelnen Fällen aber begrüßt, wenn sich die Institute eingehender mit voneinander abweichenden Aussagen der ersten Berichtsrunde auseinandergesetzt und ihre Positionen stärker analytisch untermauert hätten.

7. Die Bundesregierung sieht es als wesentliche Aufgabe dieser Berichterstattung an, daß bei wirtschaftspolitisch Verantwortlichen und in der Öffentlichkeit das Verständnis für die strukturellen Anpassungserfordernisse verstärkt wird, denen sich eine Volkswirtschaft stellen muß, wenn sie im internationalen Wettbewerb bestehen, das Wachstum von Einkommen und Beschäftigung fördern und neuen Herausforderungen, z. B. im Umweltschutz, erfolgreich begegnen will. Zu einer Strategie, die auf Investitionen, Innovationen und Mobilität setzt, sieht die Bundesregierung keine realistische Alternative. Die Strukturberichte verdeutlichen Sinn und Notwendigkeit marktwirtschaftlicher Ausleseprozesse, sie plädieren in vielen Fällen

für staatliche Zurückhaltung und für mehr Anpassungs- und Risikobereitschaft in der Wirtschaft. Sie zeigen anhand von Beispielen auf Branchenebene, wie diese Bereitschaft — in Form von Einkommens- und Beschäftigungszuwächsen — honoriert wird.

Eine wichtige gemeinsame Position dieser Berichtsrunde ist die deutliche Kritik an strukturkonservierenden wirtschaftspolitischen Eingriffen und Marktzugangsbarrieren. Die Institute sind in ihrer Mehrheit allerdings der Auffassung, daß manche Marktinterventionen z. B. aus sozialpolitischen Gründen nicht ohne weiteres abzubauen sind oder in Form von Anpassungshilfen — befristet, mit strengen Auflagen — neu gewährt werden könnten. Die Förderung der regionalen und sektoralen Mobilität müsse dabei im Vordergrund stehen. Erhaltungssubventionen werden einhellig abgelehnt. Die Institute votieren klar gegen defensive Verhaltensweisen — nicht nur in der amtlichen Wirtschaftspolitik, sondern auch bei Unternehmern und Gewerkschaften.

8. Die Strukturberichte sind nach ihrer Vorstellung durch die Institute im Januar 1984 auf lebhaftes Echo gestoßen. Die Bundesregierung hält die Diskussion, die hier in Gang gekommen ist, für sehr wichtig. Sie hat zu den vorliegenden Berichten Gespräche mit den Bundesländern, Gewerkschaften und Spitzenverbänden der Wirtschaft geführt. Die Gespräche haben zu einer breiteren Meinungsbildung beigetragen und auch diese Stellungnahme beeinflusst.

II. Stellungnahme zu einzelnen Ergebnissen der Strukturberichte 1983

9. Im folgenden werden besonders bedeutsame Untersuchungsansätze, Thesen und Empfehlungen der Institute wiedergegeben und — soweit erforderlich — aus Sicht der Bundesregierung kommentiert. Es handelt sich dabei nur um einen Ausschnitt aus der Fülle des insgesamt vorgelegten Materials, der unter spezifischen wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten ausgewählt wurde. Interessenten in Wirtschaft, Wissenschaft und Publizistik bleiben weiterhin aufgefordert, die Strukturberichte für ihre Zwecke auszuwerten und für Entscheidungen oder weiterführende Untersuchungen zu nutzen.

1. Produktion und Beschäftigung

a) Grundzüge der strukturellen Entwicklung

10. Bei globaler Betrachtung fällt auf, daß sich der Wandel der Produktionsstruktur im Verlauf der siebziger Jahre anscheinend verlangsamt hat. Entsprechende Berechnungen von HWWA, IfW und RWI bestätigen diesen Eindruck; die Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft nach 1973/74

ging demnach Hand in Hand mit einer vermindernden Anpassungsleistung. Die Bundesregierung wertet diese Entwicklung — angesichts vielfach bestehender Anpassungszwänge — als nicht unbedenklich.

11. Die Berichte zeigen, daß von der allgemeinen Wachstumsschwäche vor allem die warenproduzierenden Bereiche betroffen wurden. Sie gerieten vielfach unter zunehmenden Anpassungsdruck und verloren anteilmäßig deutlich an Boden gegenüber den — mit Ausnahme von Handel und Verkehr — expandierenden Dienstleistungsbranchen.

Bemerkenswert erscheint hier eine These des HWWA, nach der die Gewichtsverlagerung zugunsten des tertiären Sektors zwar scheinbar dem theoretischen Erklärungsmuster der sogenannten Drei-Sektoren-Hypothese entspricht, hierbei handle es sich jedoch um keine normale oder gar befriedigende Entwicklung. Verschiedene Faktoren hätten eigentlich eine stärkere Expansion des sekundären Sektors erwarten lassen. Das Hamburger Institut erwähnt in diesem Zusammenhang die gestiegene Energierechnung und den Zwang zur

Energieeinsparung, denen mit mehr Exporten und Investitionen — zu Lasten des öffentlichen und privaten Konsums — hätte begegnet werden müssen.

12. Die Institute stellen — auch im Zeichen eines insgesamt gebremsten Strukturwandels — bedeutsame Positionsverschiebungen auf Branchenebene fest. So haben laut IfW innerhalb des Warenproduzierenden Gewerbes die Grundstoffe produzierenden Bereiche, insbesondere Stahlindustrie, Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden sowie Chemische Industrie, fast durchweg weiter an Wertschöpfungsanteilen verloren (1975—1981). Frühere Positionsverluste der Ver- und Gebrauchsgüter produzierenden Industrie insgesamt hätten sich in vermindertem Ausmaß fortgesetzt. Im Bereich der Investitionsgüterproduktion seien sowohl Wachstumsgewinne (z. B. im Luft- und Raumfahrzeugbau und im Straßenfahrzeugbau) als auch -einbußen (z. B. im Maschinenbau, in der Elektronik und in der Herstellung von Büromaschinen und ADV-Geräten) zu verzeichnen gewesen.

13. Die Institute vermuten eine Vielzahl von Bestimmungsfaktoren hinter den Strukturverschiebungen des letzten Jahrzehnts. Genannt werden z. B. die Ölverteuerung und eine verschlechterte Preisposition der international konkurrierenden Branchen, Schwächen in der regionalen und sektoralen Ausrichtung des Exportsortiments und bei der Durchsetzung neuer Technologien, die zunehmende Auslagerung klassischer Unternehmensfunktionen in selbständige Unternehmen des Dienstleistungsbereichs, das Vordringen neuer Dienstleistungen wie Leasing und Factoring sowie eine unzureichende Reaktion des — weiterhin expandierenden — öffentlichen Sektors auf das veränderte gesamtwirtschaftliche Umfeld. Auf einzelne Punkte wird in dieser Stellungnahme noch eingegangen (vgl. Ziffer 37 bis 40 und 42).

14. Angesichts der Wachstums- und Anpassungskrisen des letzten Jahrzehnts betrachtet es die Bundesregierung als vorrangige und dauerhafte Aufgabe, die Bedingungen für mehr Investitionen und Arbeitsplätze, für Wachstum und Strukturwandel zu verbessern. Kurzfristige, selektive Eingriffe sind dafür grundsätzlich kein geeignetes Mittel, eine solche Politik wäre auf längere Sicht mit erheblichen Risiken behaftet. Nach Auffassung der Bundesregierung kommt es primär darauf an, durch klare, verlässliche Orientierungsdaten und geeignete Rahmenbedingungen — dazu zählen auch die Rückführung der Staatsquote, die weitere Konsolidierung öffentlicher Haushalte und eine entsprechende Ausgestaltung des Steuersystems — Leistungs- und Risikobereitschaft zu fördern und die Anpassungsfähigkeit von Betrieben und Arbeitskräften zu erhöhen.

b) Produktivitätsentwicklung

15. Die Institute gehen mehrfach auf die in den letzten Jahren abgeschwächte Produktivitätsentwicklung ein. Laut IfW zeichnet sich ab, daß es

gerade strukturschwachen Branchen trotz kräftiger Rationalisierungen häufig nicht gelungen ist, mit den Produktivitätsfortschritten anderer Wirtschaftszweige Schritt zu halten. „Defensivinvestitionen“ könnten sich deshalb zum Teil als Fehlinvestitionen erweisen. Auf der anderen Seite gibt es eine Reihe von Branchen, die — abweichend vom Trend — nach 1973 die Produktivitätsentwicklung noch beschleunigen konnten; HWWA nennt die Herstellung von Büromaschinen und ADV-Geräten, die Bundespost, die NE-Metallindustrie, den Luft- und Raumfahrzeugbau sowie die Kreditinstitute.

16. Bei der Verlangsamung des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsanstiegs spielen nach Auffassung der Institute zahlreiche Faktoren eine Rolle: das allgemein geringe Nachfragewachstum mit negativen, auslastungsbedingten Auswirkungen auf die Produktivität (Ifo), veränderte Tätigkeitsprofile der Beschäftigten (z. B. Zunahme von Verwaltungsaufgaben), durch die die Anpassungsflexibilität der Unternehmen eingeschränkt wird (Ifo), die langjährige Investitionsschwäche und die dadurch verzögerte Einführung neuer Technologien (IfW), eine Abschwächung der bisherigen Tendenz zur Kapitalintensivierung der Produktion in Folge veränderter Lohn-Kapitalkostenrelationen (RWI), Rationalisierungsschutzabkommen und andere institutionelle Barrieren, die den wachstumsnotwendigen Strukturwandel behindern (IfW). Wie der internationale Vergleich zeigt, hat der Anstieg der Arbeitsproduktivität in anderen Industrieländern ebenfalls gelitten — teilweise sogar stärker als in der Bundesrepublik (HWWA, IfW).

17. Die Ausführungen der Institute legen nahe, daß es keine stringente Beziehung zwischen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von Produktivität und Beschäftigung gibt. Nach HWWA, IfW und RWI kommt hier im Einzelfall der Mobilität und Anpassungsbereitschaft der Arbeitnehmer wesentliche Bedeutung zu. So zeigt sich auch am Beispiel der Mikroelektronik, daß Rationalisierung und die Einführung neuer Technologien nicht ohne weiteres zu Beschäftigungseinbußen führen. IfW weist zwar darauf hin, daß durch Neuerungen, wie etwa die Robotertechnologie, bei konstanten Produktionsmengen selbstverständlich Arbeitskräfte freigesetzt werden; normalerweise werde aber mit deren Anwendung das Ziel verfolgt, die Produktion zu erhöhen. Der Einsatz der Mikroelektronik scheine insgesamt die Beschäftigung eher gestützt als beeinträchtigt zu haben. Auch nach Auffassung des RWI sind in diesem Zusammenhang Befürchtungen um die Beschäftigung kaum angebracht. Das Essener Institut weist auf technologiebedingte Arbeitsplatzgewinne in den speziell auf die Datenverarbeitung ausgerichteten Tätigkeitsfeldern hin.

18. Nach Ansicht der Bundesregierung — sie stimmt darin mit den Instituten überein — muß sich eine Volkswirtschaft, die in den internationalen Wettbewerb und Strukturwandel eingebunden ist, immer wieder neu auf die Beherrschung und Nutzung moderner Technologien einstellen. Dies stellt Unternehmen und Beschäftigte mitunter vor

harte Belastungsproben, bei Betroffenen kann dann der Wunsch nach staatlicher Hilfestellung — im Sinne einer Verzögerung oder Änderung von Anpassungsvorgängen — laut werden.

Strukturwandel ist jedoch kein singuläres Ereignis, sondern ein permanenter Prozeß. Staatliche Eingriffe zur Beeinflussung einzelner Abläufe liefen im Ergebnis darauf hinaus, daß zunehmend neue Bereiche mit Regulierungen überzogen würden. Damit ist jedoch letztlich niemandem gedient, nicht einmal denen, in deren Interesse ursprünglich interveniert wurde. Wirtschaftliche Anpassung und die Anwendung neuer Technologien stehen im Ergebnis — anders als es bei kurzfristiger oder vordergründiger Betrachtung vielfach den Anschein haben mag — durchaus im Einklang mit dem Beschäftigungsziel. Die Strukturberichte liefern dafür überzeugende Argumente und geeignetes Anschauungsmaterial.

c) Abstimmungsprobleme zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem

19. Wachstum und Strukturwandel führen nicht nur zu einem veränderten sektoralen Profil von Produktion und Beschäftigung, sondern — naturgemäß — auch zu Veränderungen in den Qualifikationsanforderungen der Arbeitsplätze. Welche globale Entwicklungsrichtung dabei vorherrscht — Trend zur Höherqualifizierung, zur Dequalifikation oder zur Aufspaltung von Ausbildungsanforderungen — ist auf Grundlage der vorliegenden Berichte, die zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen, nicht eindeutig zu beurteilen. Weitere Untersuchungen erscheinen hier angebracht, sobald auch von der Datenlage her bessere Voraussetzungen bestehen (u. a. auf Basis einer Volks- und Berufszählung).

20. Im Rahmen ihrer Schwerpunktuntersuchungen sind DIW, Ifo und IfW auch auf Abstimmungsprobleme zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem eingegangen. Sie haben dabei die — öffentlich weit verbreiteten — Thesen vom Facharbeitermangel und von der (kommenden) „Akademikerschwemme“ genauer überprüft.

Die Ergebnisse für den Bereich der Facharbeiter legen tatsächlich nahe, daß es strukturelle Fehlentwicklungen in den Ausbildungsströmen gibt; laut DIW ist hier bereits der Berufswechsel vieler Fachkräfte vorprogrammiert. Ifo nennt beispielhaft Ausbildungsüberschüsse vor allem bei Kraftfahrzeuginstandsetzern, Friseuren, Arzt- und Apothekenherinnen.

Nach Einschätzung der Institute — insbesondere DIW und IfW — haben künftige Hochschulabsolventen mit erheblichen Beschäftigungsschwierigkeiten bzw. mit Einkommens- und Statusverlusten zu rechnen. Von der Abwertung akademischer Ausbildungsgänge seien auch die Privilegien derer betroffen, die sich bereits im Beschäftigungssystem etabliert hätten (IfW). Das Kieler Institut verbindet dies mit dem Vorwurf, durch hohe Vergütungen

beim Staat — er hat in den siebziger Jahren etwa 75 v. H. aller Hochschulabsolventen übernommen — seien falsche Ausbildungsanreize gesetzt worden (vgl. Ziffer 27). IfW plädiert für mehr Wettbewerb zwischen den Ausbildungseinrichtungen, für mehr pretiale Lenkung im Hochschulbereich und für die vorrangige Vermittlung einer breiten beruflichen Grundausbildung.

21. Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Integration Jugendlicher in das Bildungssystem in den letzten Jahren besser als erwartet gelungen. Nahezu alle, die eine qualifizierte Berufsausbildung anstreben, haben einen Ausbildungsplatz gefunden. Dies spricht für die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und für die Anpassungsbereitschaft der Jugendlichen. Qualitative Abstimmungsprobleme zwischen den Ausbildungsschwerpunkten und den Nachfrageschwerpunkten des Arbeitsmarktes sind allerdings nicht zu übersehen. Die Bundesregierung stimmt mit den Instituten überein, daß Mobilität bzw. Flexibilität — in der Berufswahl und in den Status- und Einkommensanforderungen — die Chancen künftiger Erwerbstätigkeit verbessern. Eine grundlegende Neuorientierung des Systems der beruflichen Ausbildung und der Hochschulausbildung erscheint dabei nicht erforderlich. Unbestreitbar ist aber, daß das Bildungs- und Ausbildungswesen den technischen Wandel stärker berücksichtigen und die Ansprüche des Beschäftigungssystems an die Qualifikation und Anpassungsfähigkeit der Absolventen besser befriedigen muß.

d) Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt

22. Durch einen starken Anstieg des Erwerbspersonenangebots seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wurde die Arbeitsmarktlage — bei ohnehin schon rückläufiger Zahl an Arbeitsplätzen (vgl. Ziffer 32) — zusätzlich verschärft. Dazu beigetragen hat zu einem überwiegenden Teil der Eintritt geburtenstarker Jahrgänge in das Erwerbsleben, aber auch die steigende Erwerbsquote vor allem deutscher Frauen. Laut RWI löst sich die traditionelle geschlechtsspezifische Arbeitsteilung allmählich auf. Die Erwerbsbeteiligung der Ausländer hat sich dagegen tendenziell abgeschwächt und an die Beteiligung der deutschen Bevölkerung angeglichen (RWI, DIW).

23. Die von den Instituten vorgelegten Zahlen weisen — zumindest in einigen Bereichen — bemerkenswerte Anpassungsreaktionen des Beschäftigungssystems aus. Als wichtigste Vorgänge, die einen noch stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert hätten, nennt Ifo die Bereitschaft zum Berufswechsel, den Rückzug — vor allem von Frauen — in die sogenannte stille Reserve, verstärkte Rückwanderungen bzw. reduzierte Zuzüge von ausländischen Arbeitskräften, verlängerte Ausbildungszeiten und frühere Inanspruchnahme von Renten. Allerdings ist die Anpassung für eine wachsende Zahl von Personen zumindest vorübergehend

mit Arbeitslosigkeit verbunden. Nach überwiegender Meinung der Institute werden dabei bestimmte Problemgruppen allmählich aus dem Arbeitsmarkt „ausgefiltert“ (DIW, RWI), da bei globalem Überangebot Ausleseprozesse stattfinden.

Arbeitsplatzrisiken konzentrieren sich offensichtlich bei Personen, die mit relativ einfachen Tätigkeiten betraut sind und bereits arbeitslos waren. Die Betroffenen haben zwar — im Vergleich zu qualifizierten Arbeitskräften — mit einer kürzeren Dauer der Arbeitslosigkeit zu rechnen, ihre Chancen auf ein längerfristiges Beschäftigungsverhältnis sind aber recht ungünstig. So spricht z. B. Ifo von einer Spaltung des Arbeitsmarktes in Bereiche stabiler und instabiler Beschäftigung. Nach Auffassung der Bundesregierung wird hierdurch die Anpassungsfähigkeit des Beschäftigungssystems insgesamt beeinträchtigt. Auf die Rolle der Arbeitsmarktpolitik in diesem Zusammenhang wird in Ziffer 87 eingegangen.

24. Laut RWI wurde durch einen starken Rückgang der individuellen Arbeitszeit nach 1970 ein Beschäftigungseffekt — rein rechnerisch — von 2,9 Mio. Personen im Jahr 1981 erzielt (davon 1,1 Mio. durch Abbau von Überstunden bzw. Einführung von Kurzarbeit, 1,6 Mio. durch tarifvertragliche Regelungen). Bei der Abschätzung der tatsächlichen Wirkung tarifvertraglicher Arbeitszeitverkürzungen seien allerdings, wegen der Kostenbelastung der Unternehmen, große Abschläge erforderlich. Beschäftigungspolitische Aspekte einer — möglichen künftigen — Arbeitszeitverkürzung werden von Ifo und IfW diskutiert. Das Kieler Institut wendet sich entschieden gegen jede Form der gesetzlich oder tarifvertraglich vereinbarten kollektiven Arbeitszeitverkürzung bei vollem oder teilweisem Lohnausgleich; eine wesentliche Ursache des derzeitigen Beschäftigungsproblems, überhöhte Lohn- und Lohnnebenkosten, würde dadurch am allerwenigsten korrigiert. Laut Ifo können dagegen Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung — sie sollten dort ansetzen, wo die Kosten für Unternehmer und/oder Staat am geringsten sind — einen Beitrag zur Behebung der Arbeitsmarktprobleme leisten. Ins Gewicht fallende Effekte seien allerdings nur bei gleichzeitiger Entkoppelung der Betriebszeit des Kapitalstocks von der Arbeitszeit der Beschäftigten zu erwarten. Das Institut plädiert für flexible, auf Individualentscheidungen beruhende Regelungen, die durch begleitende Vereinbarungen der Tarifpartner und des Staates abgesichert werden.

Nach Ansicht der Bundesregierung können Arbeitszeitverkürzungen nur einen begrenzten und flankierenden Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten. Damit die angestrebten Wirkungen nicht in das Gegenteil umschlagen, müssen — wie im Jahreswirtschaftsbericht 1984 ausgeführt — zusätzliche Kostenbelastungen vermieden werden. Versuche, durch globale Zwangsregelungen Arbeitsplätze umzuverteilen, können Beschäftigungsprobleme nicht lösen. Statt dessen sollten flexible Regelungen angestrebt werden, die eine individuellere Gestaltung der Arbeitszeiten ermöglichen.

e) Entwicklung von Lohnniveau und Lohnstruktur

25. Alle Berichte gehen — in unterschiedlichem Umfang und teilweise auch mit unterschiedlichen Ergebnissen — auf den Zusammenhang zwischen Lohnentwicklung und Beschäftigung ein. Nach RWI und IfW würde sich eine vergleichsweise zurückhaltende Lohnpolitik auf die Kapitalintensität der Produktion auswirken und Beschäftigungschancen verbessern. Niedrige Löhne könnten außerdem in bedrängten Branchen und Unternehmen Arbeitsplätze erhalten und Anpassungszwänge mildern (HWWA). DIW und Ifo schätzen dagegen den Einfluß der Lohnpolitik auf die Kapitalintensität von Produktionsverfahren eher skeptisch ein. DIW weist außerdem auf Wechselkursbewegungen hin, durch die mögliche Lohnkostenvorteile im internationalen Wettbewerb wieder aufgehoben würden. Die Beschäftigungseffekte niedriger Löhne könnten nach Ifo durch kurzfristige Nachfrageausfälle überkompensiert werden. Das Münchener Institut sieht allerdings auch eine Reihe potentiell beschäftigungsfördernder Faktoren (abnehmenden Rationalisierungsdruck, geringere Inflationsgefahr und sinkende Zinsen, verstärkte Einstellungen beim Staat) und meint, daß durch die zurückhaltenden Lohnabschlüsse der letzten Jahre Arbeitsplätze abgesichert wurden.

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung. Sie hält es deshalb weiterhin für erforderlich, daß die Lohnpolitik ihren Beitrag zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme leistet. Der Anstieg der Reallöhne sollte im Ergebnis eher etwas unter dem Produktivitätszuwachs liegen, damit sich auch von daher die Wachstumsbedingungen verbessern.

26. Nach übereinstimmender Feststellung der Institute sind die sektoralen und die qualifikationsbezogenen Lohnstrukturen im Zeitablauf nahezu konstant geblieben. Es gibt allerdings auch Hinweise auf überproportionale Steigerungen in unteren Lohngruppen; HWWA erwähnt den Wegfall von Leichtlohngruppen in der ersten Hälfte der siebziger Jahre, IfW eine „Sockelbetragspolitik“ der Gewerkschaften. Nach HWWA und IfW wurden durch starre und verzerrte Lohnrelationen Beschäftigungsprobleme einzelner Gruppen verschärft, zudem habe die Lohnpolitik — auch nach RWI — nur wenig Rücksicht auf die Schwierigkeiten bedrängter Branchen genommen.

Auch die Bundesregierung sieht in einer flexiblen, nach Sektoren wie Qualifikationen differenzierten Lohnentwicklung eine Möglichkeit, strukturellen Anpassungsdruck zu mildern und Umstellungen zu erleichtern. Größere Lohndifferenzen — gleichbedeutend mit größeren Mobilitätsanreizen — könnten gerade in Phasen hoher Arbeitslosigkeit zu einer effizienteren Koordination auf dem Arbeitsmarkt beitragen, den geordneten Ablauf von Expansions- und Schrumpfungsprozessen fördern und somit insgesamt positive Wachstumswirkungen hervorbringen. Befürchtungen des Ifo-Instituts, daß vermehrte Lohndifferenzierungen letztlich den strukturkonservierenden Effekt von Erhaltungs-

subventionen hätten, teilt die Bundesregierung nicht.

27. Die Lohn- und Gehaltsentwicklung im öffentlichen Dienst wird von den Instituten unterschiedlich beurteilt. IfW spricht von teilweisen exzessiven Besoldungserhöhungen, die — zusammen mit einer kräftigen Personalausweitung — zu einer Kostenexplosion geführt hätten. Die anderen Institute (DIW, RWI, Ifo) äußern sich differenzierter. Nach RWI entwickelten sich z. B. die Tarife der Angestellten im öffentlichen Dienst — nicht aber der Arbeiter — und auch die Beamtenbesoldung schwächer als die Tarife im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt (1960 bis 1981). Laut Ifo trat der öffentliche Dienst, in den 60er Jahren das Schlußlicht, zwischen 1970 und 1974 zwar an die Spitze der Tariflohnentwicklung; danach sei er aber wieder mit deutlich größerem Abstand hinter den übrigen Abschlüssen zurückgeblieben. Die Betroffenen hätten sich offenbar ihre faktisch größere Arbeitsplatzsicherheit anrechnen lassen und zumindest teilweise ihren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß der öffentliche Dienst insoweit einen wichtigen Konsolidierungsbeitrag erbracht hat.

2. Konsum- und Sparverhalten der privaten Haushalte

28. Der Anteil der Konsumgüternachfrage an der Verwendung des nominalen Bruttosozialprodukts lag in den vergangenen zwei Jahrzehnten relativ stabil bei etwa 56 v. H.; der private Verbrauch ist damit nach wie vor der weitaus gewichtigste Nachfragebereich. Nach Ansicht des HWWA läßt dies allerdings nicht den Schluß zu, daß das Ausgabeverhalten der privaten Haushalte maßgeblich für die gesamtwirtschaftliche und sektorale Entwicklung ist. Wegen ihrer hohen Einkommensabhängigkeit werden die privaten Verbrauchsausgaben ihrerseits stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geprägt. Die Bundesregierung stimmt dieser Einschätzung zu. Nach ihrem Verständnis können die Wachstumsprobleme der deutschen Wirtschaft zu einem guten Teil als Anpassungsprobleme — z. B. an eine weltweit veränderte Konkurrenzsituation und an neue Preisrelationen — verstanden werden. Diese Probleme könnten durch ein Mehr an öffentlichem oder privatem Konsum in ihrem Kern nicht gelöst, sondern allenfalls überspielt und damit vertagt werden.

29. RWI und HWWA stellen fest, daß mit stärkeren zyklischen Ausschlägen des verfügbaren Einkommens auch der private Verbrauch instabiler geworden ist. Er hat dadurch seine frühere konjunkturstützende Wirkung weitgehend verloren und übt zunehmend eigenständige Impulse aus (RWI). Ifo bekräftigt dagegen Aussagen seines Strukturberichts 1980, nach denen das Konsum- und Sparverhalten trendmäßig vor allem durch das Bemühen der Haushalte bestimmt wird, ein einmal entwickeltes Anspruchsniveau durchzuhalten. DIW stimmt damit im Prinzip überein, sieht allerdings auch An-

zeichen dafür, daß die Konsumausgaben bei pessimistischer Einschätzung der Wirtschaftsentwicklung schließlich doch nach unten angepaßt werden. Belastungen für inländische Produzenten ergeben sich sowohl aus dem verminderten Nachfrageanstieg, als auch aus einem deutlichen Vordringen der Konsumgüterimporte (DIW, RWI), von denen fast alle Verwendungszwecke betroffen wurden. DIW hebt hier die Bereiche Kleidung und Schuhe sowie Bildung und Unterhaltung besonders hervor.

Bemerkenswert sind Hinweise von HWWA, Ifo und IfW, nach denen in einer Vielzahl von Produktbereichen nach wie vor eine hohe Ausgabenneigung festzustellen ist. Technische Neuerungen — auch bei traditionellen Gütern — sorgen laut IfW dafür, daß von einer allgemeinen Sättigungstendenz keine Rede sein kann. Die Gutachter erwähnen z. B. neue Impulse durch die Ausbreitung der Mikroelektronik, vor allem im Kommunikationsbereich. Die Bundesregierung mißt diesen Aussagen erhebliches Gewicht bei. Sie hat sich z. B. in der Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 und im Regierungsbericht „Informationstechnik“ vom 14. März 1984 zu Maßnahmen bekannt, die eine schnellere Verbreitung neuer Technologien, gerade auch im Bereich der Information und Kommunikation, fördern sollen.

30. Insgesamt zeigen die vorliegenden Untersuchungen nach Auffassung der Bundesregierung, daß es keinen sättigungsbedingten Nachfragemangel gibt und daß ein solcher auch nicht abzusehen ist. Die Rationierung eines angeblich begrenzten Arbeitsvolumens (Arbeitszeitverkürzung) läßt sich somit aus solchen Nachfrageargumenten nicht ableiten.

3. Investitionsverhalten der Unternehmen

31. Die Investitionsschwäche der siebziger Jahre — insbesondere nach 1973 — und ihre gesamtwirtschaftlichen und strukturellen Auswirkungen werden von den Instituten eingehend behandelt. Die vorliegenden Zahlen lassen, bei insgesamt sehr unbefriedigender Investitionsentwicklung, interessante Differenzierungen erkennen. Dazu gehört das relativ bessere Abschneiden des Dienstleistungssektors; laut RWI sind z. B. im Verkehrsbereich und in den Sonstigen Dienstleistungen, aber auch in der Energiewirtschaft, die traditionell hohen Investitionsquoten weiter gestiegen. Dieses Bild dürfte allerdings in einigen Bereichen durch organisatorisch-institutionelle Faktoren, etwa die zunehmende Bedeutung von Leasing- oder Holding-Gesellschaften, beeinflusst sein (DIW, RWI, HWWA). Bemerkenswert ist die offensive Investitionsstrategie, die einige — wenn auch wenige — Branchen des Warenproduzierenden Gewerbes nach 1975 verfolgt haben. Neben der Automobilindustrie hebt HWWA die Zellstoff-, Papier- und Pappeerzeugung (Verfahrensinnovationen als Reaktion auf Energievertéuerung und steigende Kosten des Umweltschutzes) sowie das Druckgewerbe (technisch bedingter Investitionsschub) besonders hervor.

Die insgesamt schwache Investitionstätigkeit hat nach Feststellung der Institute zu einer merklichen Alterung des Anlagenbestandes geführt, vor allem im Verarbeitenden Gewerbe und mit Schwerpunkt bei den Bauten. Es gibt Hinweise darauf, daß sich diese Entwicklung — zumindest in einigen Sektoren — negativ auf die Qualität des Kapitalstocks (RWI), auf die Effizienz der Produktionsverfahren (HWWA) und auch auf die Durchsetzung neuer Technologien (IfW) ausgewirkt hat.

32. Zentrales Folgeproblem der Investitionsschwäche — hieran gibt es nach Auffassung von Bundesregierung und Instituten keinen Zweifel — ist der Mangel an Arbeitsplätzen. Nach Berechnungen des DIW ist die Zahl der unbesetzten Arbeitsplätze im Unternehmensbereich von 2,2 Mio. in der Rezession von 1975 auf 760 000 in 1982 geschrumpft; eine Lösung des Arbeitsmarktproblems sei heute nur möglich, wenn in erheblichem Umfang neue Arbeitsplätze geschaffen werden (DIW). Die Frage nach dem erforderlichen Kapitalbedarf ist jedoch schwer zu beantworten. Nach Schätzungen von DIW konnten 1982 durch Rückgriff auf vorhandene Bauten in einzelnen Branchen bis zu 50 Prozent des an sich erforderlichen Investitionsvolumens gespart werden. Das Institut vermutet solche Möglichkeiten auch im Bereich der Ausrüstungsinvestitionen (bei Ausstattung vorhandener Maschinen mit neuen Komponenten); ähnliche Erwartungen — z. B. bei stärkerer Verbreitung der Mikroelektronik — äußert HWWA. Diese Überlegungen zeigen nach Auffassung der Bundesregierung, mit welcher hohen Unsicherheiten Kapitalbedarfsschätzungen behaftet sind; vorliegende Angaben, Ifo rechnet z. B. mit Investitionen von 160 bis 220 Mrd. DM pro einer Million zusätzlicher Arbeitsplätze, sind daher mit großer Vorsicht zu werten. Wegen ihrer hohen wirtschaftspolitischen Bedeutung sollen bei Fortsetzung der Strukturberichterstattung diese Aspekte aufgegriffen und vertieft werden.

33. Die schon seit Jahren unbefriedigende Beschäftigungssituation stellt die deutsche Wirtschaft vor zentrale Herausforderungen; es fehlt an produktiven Investitionen und an rentablen Arbeitsplätzen. Nach Ansicht der Institute — sie setzen hier allerdings unterschiedliche Akzente — ist das Investitionsverhalten der Wirtschaft vorwiegend geprägt durch die Entwicklung von Rentabilität und Nachfrage sowie durch die Ausgestaltung der institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen. Die von DIW, IfW und RWI vorgelegten Rentabilitätsberechnungen ergeben bis in die jüngste Vergangenheit ein insgesamt unbefriedigendes Bild (bei DIW gilt dies nur für die Eigenkapitalrendite). Hier spielen die unterschiedlichsten Einflußfaktoren — Löhne, Steuern, Zinsen, Preisentwicklung auf Vorleistungs- und Absatzmärkten — eine Rolle. Nach überwiegender Meinung der Institute hat, bei exogenen Störungen durch die Rohstoffverteuerungen, die Lohnpolitik eher in der ersten Hälfte der siebziger Jahre, die Geldpolitik — über ihren Einfluß auf die Zinsen — vor allem nach 1979 zu Belastungen geführt (vgl. auch Ziffer 53).

DIW beurteilt auch die Finanzpolitik negativ, sie sei in den siebziger Jahren immer stärker in eine Defensivhaltung geraten und habe zu wenig auf die Nachfrage- und Wachstumswirkungen staatlicher Investitionsprogramme vertraut. Die Gefahr möglicher Crowding-out-Effekte, der Verdrängung privater durch öffentliche Investitionsnachfrage, wurde nach Einschätzung der Berliner Gutachter überschätzt. IfW, HWWA und RWI raten demgegenüber — unter den gegebenen Bedingungen — zu einer zurückhaltenden Verschuldungspolitik der öffentlichen Hand, die der Haushaltskonsolidierung den Vorrang gibt. Diese Institute, insbesondere IfW und RWI, betrachten auch das System staatlicher Interventionen als gravierendes Investitions- und Wachstumshemmnis; gefordert wird eine schnelle und tiefgreifende Kurskorrektur (bei IfW z. B. Steuerreform, Subventionsabbau, Entreglementierung, Privatisierung).

Die Bundesregierung stimmt im Grundsatz mit der Auffassung der drei letztgenannten Institute überein. Fehlentwicklungen in den öffentlichen Haushalten und im wirtschaftsrelevanten Recht, die seit Jahren, vielleicht sogar Jahrzehnten angelegt sind, lassen sich jedoch nicht kurzfristig korrigieren. Grundlegende Erfolge sind weder durch neue Ausgabenprogramme noch durch einen radikalen Kahl-schlag im bestehenden System zu erzwingen. Es geht vielmehr um bessere gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen und um den — berechenbaren — Rückzug des Staates auf seine eigentlichen Aufgaben. Die eingeleiteten Schritte zu einer stärker marktwirtschaftlich ausgerichteten Politik zeigen bereits Erfolge.

4. Entwicklung der öffentlichen Haushalte

34. Die Staatsausgaben sind in den beiden letzten Jahrzehnten, bei erheblichen Strukturverschiebungen, stark expandiert. Ihr Anteil am Bruttosozialprodukt stieg von rund 33 v. H. 1960 auf knapp 50 v. H. 1975 und ist seitdem weitgehend konstant (in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen). Geänderte politische Prioritäten führten zwischen 1965 und 1980 zu einem deutlichen Anteilsverlust der Verteidigungs- und Verkehrsausgaben (von 18,7 v. H. auf 10,5 v. H. bzw. von 13,9 v. H. auf 10,3 v. H. der staatlichen Ausgaben); dagegen haben die Anteile der Bildungs- und Sozialausgaben, insbesondere der Gesundheitsausgaben, stark zugenommen (der Anteil der Sozialausgaben z. B. von 19,7 v. H. auf 30,2 v. H.). HWWA und IfW sprechen in diesem Zusammenhang von einer zunehmenden Konsumorientierung der Staatshaushalte. Dieser Umschichtungsprozeß hat sich nach 1975 im wesentlichen nicht mehr fortgesetzt.

35. Die Beschäftigung beim Staat hat im Untersuchungszeitraum deutlich zugenommen; während 1960 nur 8 v. H. der Erwerbstätigen im öffentlichen Sektor tätig waren, sind es mittlerweile gut 15 v. H.; hiervon profitierten insbesondere der Bildungs- und der Gesundheitsbereich. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in steigenden Anteilen der Personal-

ausgaben an den Staatsausgaben wider (von 20,5 v. H. in 1960 auf 23,5 v. H. in 1981). Die staatlichen Investitionen haben dagegen erheblich an Gewicht verloren, laut IfW ist der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften von knapp 30 v. H. anfangs der sechziger Jahre auf unter 20 v. H. zu Beginn der achtziger Jahre gefallen (die Sachinvestitionen allein von knapp 16 v. H. auf rund 10 v. H.).

36. Die Institute weisen nach Ansicht der Bundesregierung zu Recht darauf hin, daß ein Zurückfahren öffentlicher Investitionen wachstumsschädlich sein kann, sofern es sich um komplementäre Investitionen zur privaten Gütererstellung handelt. Folgt man dem DIW, so ist allerdings auch zu sehen, daß die massive Investitionstätigkeit des Staates in den sechziger Jahren im Bestand immer noch positiv zu Buche schlägt. Mit aller Vorsicht sei also zu sagen, daß die Infrastrukturausstattung der Volkswirtschaft bisher nicht in Mitleidenschaft gezogen worden sei.

IfW relativiert die wachstumspolitische Bedeutung vieler staatlicher Investitionen mit Hinweis auf deren konsumtiven Verwendungszweck (z. B. Sporthallen, kulturelle Einrichtungen) und erwähnt die demographische Entwicklung, die es ohnehin häufig schwer mache, sinnvolle Projekte zu konzipieren. Nach Ansicht des Ifo-Instituts standen dagegen in den letzten Jahren den Sättigungstendenzen beim Straßen-, Schul- und Krankenhausbau vermehrte Anforderungen aus dem Bereich des Umweltschutzes gegenüber (erhöhter Investitionsbedarf bei Abwasser- und Abfallbeseitigung). Wie das Institut darüber hinaus anführt, hätte z. B. auch die Einrichtung eines Breitbandkommunikationsnetzes auf Glasfaserbasis den Charakter einer Infrastrukturinnovation, die zahlreiche Produktinnovationen der Industrie nach sich ziehen könnte.

Auch nach Auffassung der Bundesregierung haben bestimmte Investitionsfelder im öffentlichen Bereich — aus wachstums- und aus umweltpolitischer Sicht — hohe Priorität. Durch produktivitätsfördernde Infrastrukturprojekte können die Voraussetzungen für private Folgeinvestitionen verbessert werden; dies gilt z. B. für das Verkehrswesen oder für Vorhaben, wie sie im Regierungsbericht „Informationstechnik“ für den Informations- und Kommunikationsbereich genannt sind. Investitionen im Umweltschutz und andere Maßnahmen, etwa im Rahmen des Programms „Umweltforschung und Umwelttechnologie“, werden zur Sicherung der Lebens- und Erwerbsgrundlagen auch künftiger Generationen beitragen. Dabei ist immer sorgfältig abzuwägen, ob und inwieweit einzelne Aufgaben besser durch Staat oder Wirtschaft erfüllt werden. Eine historisch gewachsene Funktionsteilung zwischen öffentlichem und privatem Bereich kann unter veränderten technischen und ökonomischen Bedingungen nicht von vornherein als beste Organisationsform gelten.

37. Nach IfW ist es weniger bedenklich, daß der Staat sich im Untersuchungszeitraum immer wieder neue Aufgaben setzte, sondern daß er es ver-

säumt hat, Leistungen entfallen zu lassen, die weniger dringlich geworden waren oder von Privaten hätten besser erfüllt werden können. Auch die Bundesregierung sieht diese Probleme. Sie unterstreicht deshalb im Jahreswirtschaftsbericht 1984 das Ziel einer verstärkten Privatisierung öffentlicher Dienste. Aufgerufen sind auch Länder und Gemeinden, Privatisierungsmöglichkeiten in ihrem Bereich stärker auszuschöpfen.

38. Eine kritische Bestandsaufnahme der staatlichen Aufgaben in der Sozialen Marktwirtschaft und — in diesem Zusammenhang — eine Rückbesinnung auf originäre Zuständigkeiten der öffentlichen Hand und einzelner föderativer Ebenen erscheint, nicht zuletzt unter Finanzierungsaspekten, dringend geboten. Die Berichte liefern hierzu zahlreiche Anregungen.

So vertreten die Kieler Gutachter die Ansicht, daß die Praxis der Mischfinanzierung als Treibsatz der Ausgabenexpansion gewirkt hat. Es seien zusätzliche Ausgaben getätigt worden, die andernfalls nicht oder nicht in gleichem Umfang angefallen wären. Bund und Länder verhandeln über den Abbau bestimmter Mischfinanzierungen; neben der Mitverantwortung von Bund und Ländern für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und dem Gesichtspunkt der überregionalen Koordination werden dabei auch die vom Kieler Institut genannten Aspekte zu berücksichtigen sein.

Nach HWWA führten die hohen Nettokreditaufnahmen des Staates und der entsprechend hohe Zinsaufwand zu Belastungen der Kapitalmärkte, zu Unsicherheiten über die künftige Haushaltsentwicklung und damit zu Hemmnissen für den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel. Laut Ifo bietet allerdings die Entwicklung des staatlichen Finanzierungssaldos (in vH des Bruttosozialprodukts) im Durchschnitt der großen Industrieländer allein keinen Anhaltspunkt dafür, daß schon bisher stärkere zinserhöhende Effekte von der staatlichen Kreditnachfrage ausgegangen sind; denn wegen der in den meisten Ländern ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen sei die Lücke zwischen Ausgaben und laufenden Einnahmen 1982 relativ kleiner als 1975 ausgefallen.

Für RWI ist die Kritik an der hohen Staatsverschuldung — begleitet von Warnungen vor einem Gewöhnungseffekt — deutliches Symptom dafür, daß der Staat seinen Auftrag zur Steuerung und Überwachung der privaten Wirtschaft überzogen hat; folgt man IfW, so hat eine zu hohe Steuer- und Abgabenbelastung auch zur Ausweitung der Schattenwirtschaft beigetragen.

Die Bundesregierung nimmt diese Bedenken ernst. Sie wird den begonnenen Prozeß der Haushaltskonsolidierung deshalb weiter fortsetzen. Durch einen im Vergleich zum Sozialproduktswachstum geringeren Ausgabenanstieg soll dabei auch die Staatsquote zurückgeführt werden. Erste Erfolge wurden 1983 bereits erzielt. Die Staatsquote, die 1982 ihren höchsten Stand mit 49,9 v. H. erreicht hatte, sank auf 48,9 v. H.; sie dürfte 1984 auf etwa 48 v. H. weiter

zurückgehen. Es hat sich gezeigt, daß dieser Konsolidierungskurs den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen voll Rechnung trägt und daß 1984 seiner Fortsetzung noch weniger als 1983 konjunkturelle Rücksichten entgegenstehen. Dies wird auch von der Mehrheit des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bestätigt.

5. Außenwirtschaftliche Verflechtung

39. Viele außenwirtschaftliche Rahmendaten — z. B. Rohstoffpreise, Wechselkurse, internationale Konkurrenzsituation — haben sich nach 1973 sehr deutlich verändert. Dies gilt sowohl für die Bundesrepublik als auch für die meisten anderen Industrieländer. Allerdings wurde gerade die deutsche Wirtschaft aufgrund ihrer starken Integration in den Welthandel vor besondere Herausforderungen gestellt.

Gemessen an der Leistungsbilanzentwicklung wurden die erste Ölpreistrunde und die folgenden Aufwertungen der D-Mark sehr gut bewältigt. HWWA und DIW führen dies auf eine hohe qualitative Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie zurück, z. B. in Produktdifferenzierung, Finanzierungsbedingungen, Service; außerdem wird vermutet, daß die deutschen Anbieter auch unter Ertragseinbußen versucht haben, Marktpositionen zu halten (DIW, IfW). Die zweite Ölpreisschwelle, die unter insgesamt schwierigeren Bedingungen einsetzte (verminderte Ausfuhrüberschüsse der deutschen Wirtschaft und stagnierendes Welthandelsvolumen) und absolut ein wesentlich höheres Ausmaß annahm, führte dann nach 1978 zu einer deutlichen Passivierung der Leistungsbilanz. Das außenwirtschaftliche Ungleichgewicht war zwar relativ schnell wieder überwunden — allerdings im Zeichen einer kräftigen realen Abwertung der D-Mark, insbesondere gegenüber dem US-Dollar, mit der Folge entsprechender gesamtwirtschaftlicher Einkommensverluste.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung von IfW und HWWA, daß durch die Abwertung zwar Anpassungsschwierigkeiten gemildert wurden, daß der Umschwung der Leistungsbilanz aber nicht als Zeichen besonderer Wettbewerbsstärke und interner Flexibilität überbewertet werden darf. Sie ist grundsätzlich der Auffassung, daß eine starke Währung wegen ihrer positiven Preis- und Einkommenswirkungen von Vorteil ist. Hinzu kommt, daß die D-Mark als wichtige internationale Anlagengewährung langfristig ohnehin eine Tendenz zur Stärke aufweist. Auch deshalb sollte das außenwirtschaftliche Gleichgewicht primär über interne Strukturpassungen gesichert werden.

40. Nach überwiegender Meinung der Institute sind im letzten Jahrzehnt bei der Durchsetzung neuer Produkte und Technologien (vgl. Ziffer 42) sowie bei der regionalen und sektoralen Ausrichtung des Exportsortiments Mängel erkennbar geworden. Nach DIW haben die deutschen Exporteure zwar elastisch auf regionale Verschiebungen der

Weltnachfrage reagiert und sich auf solche Märkte hin orientiert, die besonders gute Absatzchancen boten — erwähnt werden z. B. Exporterfolge in den OPEC-Ländern und auch in den Staatshandelsländern. Andererseits deuten die Analysen von HWWA und IfW daraufhin, daß sich z. B. die USA, Japan und asiatische Schwellenländer auf wichtigen Wachstumsmärkten besser durchsetzen konnten und daß darüber hinaus auch traditionell starke Positionen der deutschen Wirtschaft, z. B. in europäischen Ländern und in Lateinamerika, in Gefahr gerieten (HWWA). Den deutschen Exporteuren wird entgegengehalten, sie hätten in Ländern der Dritten Welt nur wenig für eine langfristige, systematische Markterschließung getan und sich insbesondere in den — schnell expandierenden — südostasiatischen Entwicklungsländern nicht stark engagiert (IfW). Berechnungen von Ifo geben Anhaltspunkte dafür, daß die deutsche Angebotsstruktur in den letzten Jahren (1978—1981) weniger variiert wurde als das Sortiment aller anderen untersuchten Industrieländer.

Die Bundesregierung sieht es als selbstverständliche Aufgabe der Unternehmen an, neue Wachstumsfelder — auch im internationalen Rahmen — zu erschließen, sich auf offenen Märkten zu bewähren und die notwendige Flexibilität zur Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit aufzubringen. Die Wirtschaftspolitik kann hier zwar flankierend tätig werden, z. B. durch Information, Beratung und — vor allem — durch internationale Bemühungen um den Abbau von Handelshemmnissen (vgl. auch Ziffer 63). Entscheidend ist letztlich aber die Bereitschaft zur flexiblen Anpassung bei Unternehmen und Beschäftigten.

Bei den vorgelegten Untersuchungsergebnissen ist auch zu berücksichtigen, daß aufgrund des hohen Integrationsstandes der deutschen Wirtschaft innerhalb der Europäischen Gemeinschaft eine gewisse Ausrichtung des Außenhandels auf Europa nur natürlich erscheint. Der EG-Markt spielt für die Bundesrepublik eine ähnliche Rolle wie die großen Binnenmärkte für die USA und Japan.

41. Ungünstige Urteile über die Exportleistung einzelner Bereiche sollten nicht verallgemeinert werden. Nach Auffassung der Bundesregierung ist in einer wettbewerblich orientierten Weltwirtschaft gar nicht zu erwarten, daß ein Land längerfristig überall eine Führungsrolle einnimmt. Wettbewerbsprozesse sind weniger durch starre Positionen, als vielmehr durch eine Abfolge von wechselseitigen Auf- und Überholprozessen gekennzeichnet. So gibt es auch in den vorliegenden Berichten durchaus ermutigende Beispiele offensiver Anpassungsstrategien. Häufig erwähnt wird in diesem Zusammenhang das Durchsetzungsvermögen der deutschen Automobilindustrie, die schwierige Herausforderungen erfolgreich bewältigt hat. Untersuchungen des IfW und eine Spezialstudie des DIW zu den internationalen Dienstleistungsverflechtungen lassen erkennen, daß sich deutsche Anbieter von Dienstleistungen in den letzten zehn Jahren sehr gut behauptet haben; laut IfW konnten sie insbesondere in Bereichen, die als besonders zukunftsreich-

tig gelten (z. B. Versicherungen, gewerbliche und technische Leistungen), deutliche Anteilsgewinne verzeichnen. Diese Beispiele sollten als positives Signal verstanden werden — gerade auch für solche Unternehmen und Wirtschaftszweige, die in den letzten Jahren in Gefahr geraten sind, den Anschluß zu verlieren. Möglichst rasche Anpassung an grundlegende Veränderungen der Marktbedingungen liegt sowohl im Interesse der jeweiligen Unternehmen als auch der gesamten Volkswirtschaft.

6. Technologische Wettbewerbsfähigkeit

42. Der Stand der Technologie, über den die Unternehmen einer Volkswirtschaft verfügen, kann mit über die Vorteile entscheiden, die diese Wirtschaft aus der internationalen Arbeitsteilung zieht. Je günstiger die technologische Position, desto besser die Aussichten, hohe und steigende Realeinkommen zu erzielen. Die Bundesregierung begrüßt es angesichts der großen Bedeutung, die Forschung und Technologie gerade in einem rohstoffarmen Industrieland haben, daß diese Aspekte von drei Instituten intensiver behandelt wurden.

HWWA, Ifo und IfW diagnostizieren, in der Tendenz übereinstimmend, eine Erosion der deutschen Position im Handel mit neuartigen, technologieintensiven Gütern. Laut HWWA wurde die Bundesrepublik im Hochtechnologiebereich zwischen 1972 und 1981 zum Nettoimporteur (nach der Abgrenzung des Instituts entfielen 1981 4,7 v. H. des Welthandels auf diese Güterkategorie). Die USA hätten dagegen bei Produkten mit hoher, Japan bei Produkten mit gehobener Technologie ihre Handelsanteile ausgeweitet. Ifo nennt als zukunftssträchtigen Produktbereich, in dem die Bundesrepublik überdurchschnittlich gut vertreten ist, lediglich die Elektromedizin. Im Luft- und Raumfahrzeugbau, einem Bereich, der nur teilweise den Marktbedingungen unterliege, sei zwar in den siebziger Jahren der Versuch einer stärkeren Spezialisierung unternommen worden. Die USA und Japan seien aber gleichzeitig in jeweils vier sogenannten „Wachstumsbereichen“ vorgedrungen (USA: Bürotechnik, ADV, Meß- und Regeltechnik, Elektromedizin; Japan: Nachrichtentechnik, Videorecorder, Bild- und Tonaufnahmen, Mikroprozessoren). IfW befürchtet, daß die deutsche Wirtschaft in strategischen Technologiefeldern, wie etwa Mikroelektronik und Biotechnologie, den Anschluß verlieren könnte; auch in den Informations- und Kommunikationstechnologien gebe es Defizite.

43. Bei Wertung dieser in der Tendenz ähnlichen Ergebnisse sollten mögliche Einflüsse der Untersuchungsverfahren beachtet werden. So gehen HWWA und IfW unter anderem von Listen technologieintensiver Güter aus, die relativ breit abgegrenzt sind und zum Teil diskussionswürdig erscheinen. Ifo verwendet einen neuen Meßansatz, bei dem die Auswahl technologieintensiver Bereiche auf Basis der Weltmarktanteile erfolgt, die unterschiedlich entwickelte Ländergruppen bei einzelnen Produkten haben. Bei diesem Ansatz können

sich jedoch neben technologischen Gesichtspunkten auch andere Standortfaktoren, wie z. B. interindustrielle Verbundeffekte, auswirken. Die Münchener und die Kieler Gutachter ziehen allerdings noch weitere Indikatoren, so die Entwicklung der internationalen Patentanmeldungen (z. B. in sogenannten Schlüsselbereichen oder bei elektronikverzahnten Erfindungen), zur Stützung der Ergebnisse heran. Bei den Patenten insgesamt ergibt sich eine starke Stellung der deutschen Industrie, dies gilt auch für Schlüsselbereiche; Ifo betont jedoch, daß die Zuwachsraten anderer Industrieländer — hauptsächlich USA und Japan — deutlich höher lägen.

Nach Auffassung der Bundesregierung sind die vorliegenden Aussagen und Analysen ernst zu nehmen; die bisher entwickelten Untersuchungsmethoden sind allerdings lückenhaft und führen nicht zu gesicherten gesamtwirtschaftlichen Erkenntnissen. Von einem generellen technologischen Rückstand der deutschen Wirtschaft kann nicht die Rede sein. Die Entwicklung des Außenhandels mit technologieintensiven Gütern zeigt jedoch, daß die Umsetzung technischer Leistungen in marktfähige Produkte und in Handelserfolge noch verbessert und beschleunigt werden sollte. Die Bundesregierung sieht sich in diesem Urteil auch durch Aussagen der betreffenden Verbände bestätigt.

44. Es ist bemerkenswert, daß — wie z. B. HWWA und IfW ausführen — die Bundesrepublik in der Forschungsintensität nach wie vor an der Weltspitze steht. In den siebziger Jahren, insbesondere bis 1977, hat sich laut IfW die Forschungsintensität im Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes, wie auch in den meisten forschungsintensiven Branchen, merklich erhöht. Hohe Forschungsaufwendungen scheinen sich allerdings nach Auffassung der Kieler Gutachter weniger als früher in einer hohen internationalen Wettbewerbsfähigkeit niederzuschlagen. IfW betont, unterstützt von HWWA, daß die Innovationsdynamik der deutschen Industrie spürbar unter der Rentabilitätskrise gelitten habe. Als weitere Faktoren nennt IfW einen zunehmend negativen Einfluß staatlicher Regulierungen sowie Verzögerungen infolge fehlender politischer Entscheidungen (z. B. bei der Anwendung der Informations- und Kommunikationstechnologie). Auch nach Ifo, das sich hierbei auf Umfrageergebnisse stützt, wurde die Innovationstätigkeit durch Ertragsprobleme beeinträchtigt. Solche Probleme hätten nach 1973 aber auch die japanische und die amerikanische Industrie gehabt, sie sollten daher nicht überbewertet werden. Engpässe bei der Risikokapitalversorgung und insbesondere bei der Beschaffung geeigneten Personals seien als bedeutsamer anzusehen. Die Gutachter bemängeln außerdem eine zu große Risikoaversion und ein unzureichendes strategisches Denken beim Management; sie fordern — wie auch IfW — mehr Mut zur offensiven Anpassung. Der Vorsprung der USA auf dem Gebiet der Hochtechnologie ist nach Ifo auch im Zusammenhang mit den höheren staatlichen Ausgaben für militärische Zwecke und Raumfahrt zu sehen.

45. Die Forschungsförderung durch den Staat ist nach Auffassung von Ifo besonders problematisch, wenn Vorhaben, die die Unternehmen für unwirtschaftlich halten, durch Subventionen zur Wirtschaftlichkeit geführt werden. Die projektgebundene Förderung sei in strengem Sinne nur bei gesellschaftlichen Zielen gerechtfertigt, da hier die Suchfunktion des Marktes entfalle. Selbst bei rein indirekter Förderung sei — wegen Veränderungen der relativen Preise und eines Vorsprungs der etablierten Unternehmen — die Gefahr einer Fehlallokation der Ressourcen groß. Verzerrungen, die durch expansive Forschungs- bzw. Rüstungsprogramme im Ausland entstünden, lieferten jedoch eine zwingende Begründung für Hilfen im Inland. Positiv hervorgehoben werden von Ifo auch Möglichkeiten der Innovationsförderung durch staatliche Nachfrage (z. B. durch Beschaffungsmaßnahmen im Umweltbereich und bei der Post).

46. Die Bundesregierung vermag nicht allen Überlegungen des Ifo-Instituts zu folgen, zumal sie teilweise nicht durch empirische Untersuchungen belegt sind. Mögliche Vorteile von Forschungs- oder Rüstungsprogrammen anderer Staaten sollten nicht isoliert gesehen werden, sondern auch im Zusammenhang mit den entsprechenden Belastungen, die die jeweiligen Volkswirtschaften zu tragen haben. Im übrigen erscheint es durchaus problematisch, würde man eine im nationalen Rahmen gut begründete Politik allein schon deshalb aufgeben, weil andere Staaten — mit anderen Verpflichtungen und vor einem anderen Entscheidungshintergrund — abweichende Wege beschreiten. Im Bereich der industrienahen Förderung, die ein besonderes Konfliktpotential aufweist, sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, um wettbewerbsverzerrende Programme im Ausland zu verhindern oder zu entschärfen. Ein Förderwettlauf der Staaten, auf welchen Gebieten auch immer, kann letztlich zu nicht gewollten Ergebnissen führen. Ähnliches gilt für den Bereich der öffentlichen Beschaffung. Staatliche Nachfrage sollte zwar offen für innovative Aspekte sein, sie darf sich aber nicht einseitig auf nationale Anbieter konzentrieren und als handelshemmendes Instrument eingesetzt werden.

Die Bundesregierung stimmt mit HWWA und IfW darin überein, daß die Entwicklung neuer Produkte und Technologien grundsätzlich dem Markt überlassen bleiben sollte; der Staat sollte sich darauf konzentrieren, die Rahmenbedingungen für unternehmensinterne Forschung und Entwicklung zu verbessern und die Grundlagenforschung zu fördern. Nach Auffassung der Bundesregierung ist diese Position auch insofern gut fundiert, als die Berichte neben unternehmensspezifischen Faktoren vor allem gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen für die diagnostizierte Technologieschwäche verantwortlich machen. Die Wirtschaftspolitik ist somit überwiegend als Politik des Datenkranzes gefordert, sie sollte Investitions- und Innovationshemmnisse abbauen und ein günstigeres Forschungsklima schaffen. Die Forschungs- und Technologiepolitik hat sich gegenüber der Wirtschaft am Grundsatz der Subsidiarität zu orientieren, sie darf

nicht bestimmte Strukturen vorgeben und sollte sich auf Gebiete beschränken, die aus übergeordneten gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Gründen tatsächlich einer Unterstützung bedürfen.

7. Anpassungsprobleme im Energiebereich

47. Die wirtschaftliche Entwicklung des letzten Jahrzehnts stand wesentlich im Zeichen zweier drastischer Energiepreisanhebungen (1973/74, 1979/80). Diese exogenen Schocks haben gravierende gesamtwirtschaftliche Störungen — Investitionsschwäche, Wachstumseinbußen und Arbeitslosigkeit — zur Folge gehabt. Laut HWWA waren sie allerdings nur auslösender Faktor; als wesentlichere Ursachen nennt das Institut Fehler in der Wirtschaftspolitik, eine mangelnde Flexibilität von Preisen und Löhnen sowie eine unzureichende internationale Kooperation in der Geld- und Finanzpolitik.

Die energiewirtschaftlichen Umstellungsprozesse nach 1973 verdienen dennoch besondere Aufmerksamkeit. Sie sind für ein Industrieland mit hoher Abhängigkeit von Energieimporten von zentraler Bedeutung, und sie liefern, so wie sie tatsächlich bewältigt wurden, ein beachtliches Beispiel marktwirtschaftlicher Anpassungsleistung. Dies wird auch von den Instituten — insbesondere HWWA und IfW — anerkannt. Hier wird deutlich, was bei mehr Vertrauen auf den Markt und bei offensiven wirtschaftspolitischen Anpassungsstrategien auch an anderer Stelle hätte geleistet werden können.

48. Die Institute bestätigen die Auffassung der Bundesregierung, wonach die Energiepreisentwicklung der letzten zehn Jahre insgesamt nicht zu einer verschlechterten Wettbewerbsposition der deutschen Industrie geführt hat. Zur Begründung wird zum einen auf das traditionell hohe Energiepreisniveau in der Bundesrepublik hingewiesen, von dem schon früher Anreize zu einer effizienten Energieverwendung ausgegangen seien. Außerdem hätten die realen Aufwertungen der D-Mark in den siebziger Jahren den Energiekostenanstieg hier geringer ausfallen lassen als bei wichtigen Handelspartnern. Beide Faktoren haben laut RWI dazu beigetragen, daß gerade die energieintensiven Wirtschaftszweige (z. B. NE-Metallindustrie, Eisenschaffende Industrie, Industrie der Steine und Erden, Zellstoff-, Papier- und Pappeerzeugung) international kaum zurückgefallen sind. Berechnungen des HWWA deuten außerdem auf erhebliche Einspar- und Substitutionserfolge dieser Branchen hin. Das Institut schätzt, daß der Anstieg der Energiekostenbelastung von 9 v. H. auf 12 v. H. des Produktionswerts (1972 bis 1981) ohne Einsparung und Substitution um 5 Prozentpunkte höher ausgefallen wäre.

49. DIW und HWWA machen darauf aufmerksam, daß sich die Situation stromintensiver Branchen beim Auslaufen industrieller Großabnahmeverträge künftig verschlechtern könnte. Nach HWWA sollte dies allerdings kein Anlaß für Subventionen sein (ähnlich auch IfW). Schließlich hätten sich

auch andere Branchen an internationale Kostenunterschiede, z. B. bei den Löhnen, anpassen müssen. Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung.

Folgt man den Berichten, so sind Informationen über internationale Energiepreisdifferenzen — auch bei Strom — ohnehin vorsichtig zu interpretieren. Zum einen ist die Transparenz gerade bei Industrieverträgen relativ gering (HWWA). Zum anderen bleibt bei solchen Partialbetrachtungen immer offen, inwieweit niedrigere Energiepreise anderer Länder durch Subventionen oder Preisregulierungen zustande kommen, die an anderer Stelle mit Steuerbelastungen und Versorgungsengpässen — und damit mit gesamtwirtschaftlichen Verlusten — erkauft werden (RWI). Die Energiepolitik der Bundesregierung kann und darf sich von einem solchen Vorgehen nicht leiten lassen. Sie wird weiter auf eine sichere und preisgünstige Energieversorgung ausgerichtet sein. Dazu gehören auch möglichst kostengünstige Stromerzeugungskapazitäten im Grundlastbereich. Stromintensive Unternehmen und die Energieversorgungsunternehmen müssen in eigener Verantwortung die rechtlich zulässigen Spielräume im Einzelfall ausschöpfen, um zu wirtschaftlichen Lösungen zu kommen.

50. Nach den Untersuchungen von HWWA, DIW und RWI wurde der rückläufige Energieverbrauch in den letzten Jahren zu einem wesentlichen Teil durch das Verhalten der privaten Haushalte bestimmt. Ihr gesamter Energieverbrauch ist mittlerweile (1982) wieder auf das Niveau von 1973 zurückgefallen; große Bedeutung hat dabei der nach 1978 verringerte Verbrauch an Raumwärme. RWI betont, daß öffentliche Programme bei verhältnismäßig geringem Mitteleinsatz hierzu einen effizienten Beitrag geleistet haben.

Beim Kraftstoffverbrauch ist aufgrund des anwachsenden Pkw-Bestandes und des Trends zu höheren Hubraumklassen bisher noch kein Rückgang eingetreten. Einsparbemühungen — z. B. durch Reduktion der durchschnittlichen Fahrleistung oder des spezifischen Kraftstoffverbrauchs bei neuen Modellen — sind aber auch hier erkennbar (DIW, HWWA, RWI). Nach Informationen der Bundesregierung kann man heute bei neuen Fahrzeugen mit einer Verbrauchsverringerung je Kilometer von mehr als 13 v. H. gegenüber 1978 rechnen. Damit dürfte eine entsprechende Zusage der Industrie (Einsparung von 15 v. H. bis 1985) noch übertroffen werden. Die Fortschritte bei der Verbrauchssenkung werden sich in den kommenden Jahren mit der schrittweisen Erneuerung des Fahrzeugparks weiter durchsetzen.

51. Die Bundesregierung sieht sich durch die vorgelegten Berichte insgesamt in ihrer auf Einsparung und Substitution von Mineralöl ausgerichteten Energiepolitik bestätigt. Sie wird — wie z. B. auch von Ifo gefordert — konsequent an dieser Politik festhalten. Sowohl aus Gründen der Versorgungssicherheit als auch des Umweltschutzes ist es weiterhin erforderlich, eine möglichst sparsame und effiziente Energieverwendung anzustreben.

8. Gesamtwirtschaftliche Niveausteuerung (Geldpolitik, Fiskalpolitik)

52. Stärker noch als in der letzten Berichtsrunde gehen die Institute auf Wachstums- und Strukturwirkungen von Geld- und Fiskalpolitik ein. Ihre Kritik richtet sich nicht zuletzt gegen die Bundesbank, die insbesondere gegen Ende der siebziger Jahre eine wachstumspolitisch nicht mehr vertretbare Restriktionspolitik betrieben habe (DIW). Nach HWWA und DIW hätte sie einen stetigeren Pfad verfolgen und dabei auch den Wechselkurs stärker dem Markt überlassen sollen; dies wäre struktureutraler gewesen und hätte weniger Friktionen verursacht.

53. HWWA und Ifo legen eine Reihe von Schätzrechnungen vor, die auf einen starken Zusammenhang zwischen Zinsentwicklung und Investitionstätigkeit der Unternehmen — laut HWWA vor allem im Bereich der Ausrüstungsinvestitionen — hindeuten. Nach RWI sind vor allem Branchen, in denen kleine Unternehmenseinheiten und Einzelunternehmen vorherrschen (Industrie der Steine und Erden, EBM-Warenindustrie, Textil- und Bekleidungsindustrie, Baugewerbe, Handel), in besonders hohem Maße von Fremdmitteln abhängig. Sie hätten dem Zinsdruck der siebziger Jahre nicht ausweichen können, ihr Verschuldungsgrad sei überproportional gestiegen. Anderen Branchen, die in hohem Maße auf Rückstellungen zurückgreifen konnten, sei dagegen eine drastische Reduktion der Kreditaufnahme gelungen (z. B. Chemie, NE-Metallerzeugung, Stahl- und Maschinenbau, Elektrotechnik).

Bei diesen Ergebnissen ist zu beachten, daß die Zinsentwicklung nur zu einem Teil durch die Geldpolitik bestimmt wird. Hier spielt auch die jeweilige Konstellation auf den nationalen und internationalen Finanzmärkten — und damit nicht zuletzt das Finanzierungsverhalten der öffentlichen Haushalte im In- und Ausland — eine Rolle. Nach HWWA und Ifo wurden durch hohe Haushaltsdefizite die Kapitalmärkte belastet; auch Ifo sieht im Verhalten des Staates — neben außenwirtschaftlichen Einflüssen — einen Faktor, der die Kursfindung der Geldpolitik anfangs der achtziger Jahre erschwert hat (vgl. aber auch Ziffer 38).

Koordinierungsprobleme zwischen Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik werden von DIW und RWI hervorgehoben; laut RWI konnten die sozialen Gruppen und der Staat keinen Konsens über inflationsfreies Verhalten erzielen, so daß die Geldpolitik bei der Inflationsbekämpfung überfordert worden sei. Nach Auffassung des Essener Instituts könnten Kosten der Stabilitätspolitik vermieden werden, wenn es zwischen Geldpolitik und Lohnpolitik eine ex-ante-Abstimmung gäbe, indem die Lohnpolitik sich freiwillig auf die Lohnsteigerung beschränkte, mit der sie sich — erzwungen durch die Geldpolitik — letztlich zufrieden geben muß. Ifo kommt aufgrund ähnlicher Überlegungen zum Ergebnis, daß der Schlüssel für bessere Wachstumsbedingungen auch in der Vermeidung von Konstellationen liegt, die zu einer restriktiven Geldpolitik zwingen. Dabei seien auch die Lohn- und die Fiskalpolitik gefordert.

54. Nach Auffassung der Bundesregierung ist eine stabilitätsorientierte Geldpolitik zugleich eine wesentliche Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum. Angesichts der sich Ende der siebziger Jahre abzeichnenden Gefahren für die Preisstabilität stand die Geldpolitik vor der Notwendigkeit, das Vertrauen in den inneren und äußeren Wert der DM wieder zu stärken. Dieses Ziel hat die Bundesbank nach Auffassung der Bundesregierung erreicht.

Wie sie auch im Jahreswirtschaftsbericht 1984 erklärt hat, stimmt die Bundesregierung mit der Bundesbank darin überein, daß ein Geldmengenwachstum anzustreben ist, das die bislang erzielten Stabilisierungserfolge nicht gefährdet und von der monetären Seite her ein kräftiges Wirtschaftswachstum ermöglicht. Von der Fiskalpolitik müssen die Anstrengungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte fortgesetzt und weitere Möglichkeiten zu einer leistungsfördernden Ausgestaltung des Steuer- und Abgabensystems genutzt werden. Hierbei ist insbesondere auf die von der Bundesregierung angekündigte Tarifreform bei der Lohn- und Einkommensteuer zu verweisen. Die Tarifparteien sollten — gerade angesichts der schwerwiegenden Beschäftigungsprobleme — durch verantwortungsbewußtes Verhalten zusätzlichen Spielraum für produktive beschäftigungsfördernde Investitionen schaffen.

9. Wirkungen staatlicher Interventionen

a) Subventionen

Umfang, Entwicklung und sektorale Konzentration

55. In allen Berichten wird für die sechziger und siebziger Jahre eine starke Zunahme der Subventionen festgestellt; ihre Steigerungsraten lagen im Durchschnitt über denen der Bruttowertschöpfung oder der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte. Seit Ende der siebziger Jahre habe sich der Anstieg dagegen deutlich abgeschwächt. Laut Neuntem Subventionsbericht (BT-Drucksache 10/352) sind die Subventionen des Bundes in den letzten Jahren schwächer als das Sozialprodukt gewachsen.

Das gesamte Subventionsvolumen wird von den Instituten sehr unterschiedlich angegeben. Am höchsten liegen Schätzungen des IfW mit etwas mehr als 100 Mrd. DM für 1981, den niedrigsten Wert weist DIW mit etwa 46 Mrd. DM für 1982 aus.

Darin kommt u. a. eine unterschiedliche Datenerfassung und Begriffsabgrenzung zum Ausdruck: In den DIW-Zahlen sind z. B. nicht die Finanzhilfen von Ländern und Gemeinden enthalten. Vom IfW werden sowohl Hilfen des Bundes, der Länder, der Gemeinden, der EG und des ERP-Sondervermögens als auch einzelne Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit und Zuweisungen des Bundes an die Deutsche Bundesbahn erfaßt. Neben laufenden Zuschüssen, Vermögensübertragungen und Darlehen an

Unternehmen beziehen einzelne Institute unter anderem auch Sozialleistungen in unterschiedlichem Umfang und Zuschüsse für gemeinnützige Organisationen in die Subventionsanalyse ein. Das Subventionsvolumen liegt bei allen höher, als von der Bundesregierung in den Subventionsberichten (Bund 1982: 27 Mrd. DM) oder vom Statistischen Bundesamt in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (Gebietskörperschaften 1982: 29 Mrd. DM) ausgewiesen. Eine vertiefte Auseinandersetzung der Institute mit den unterschiedlichen Abgrenzungen in der nächsten Berichtsrunde erscheint angebracht. Der Aufgabenstellung der Strukturberichte entspricht es am ehesten, wenn die Institute — soweit die Datenlage dies zuläßt — finanziell wirksame Eingriffe der öffentlichen Hand und ihre ökonomischen Konsequenzen auch in Grenzbereichen umfassend untersuchen.

Nach Darstellung des IfW haben Bundestag und Bundesregierung die Gestaltungsmöglichkeiten für reichlich vier Fünftel des Subventionsvolumens, dazu rechnet das Institut z. B. auch die EG-Hilfen und die vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossenen Steuervergünstigungen. Die Subventionspolitik sei damit im großen und ganzen Angelegenheit des Bundes.

56. Die Konzentration der Subventionen auf wenige Wirtschaftszweige hat sich nach Feststellungen der Institute im Beobachtungszeitraum nicht entscheidend verändert. Zu den am höchsten subventionierten Bereichen gehören demnach Eisenbahn, Steinkohlenbergbau, Landwirtschaft, Wohnungswesen, Luft- und Raumfahrtindustrie sowie Schiffbau (wobei die Reihenfolge zwischen den Instituten — je nach Abgrenzung der Subventionen — differiert). DIW und IfW weisen in der Gegenüberstellung von Besteuerung und Subventionierung nach Wirtschaftszweigen aus, daß in der Land- und Forstwirtschaft, im Verkehrswesen (im wesentlichen Bundesbahn) und im Bergbau insgesamt (d.h. einschließlich der Bereiche außerhalb des stark subventionierten Steinkohlenbergbaus) die Subventionen höher sind als die gezahlten Steuern. Laut Ifo waren 1981 die laufenden Zuschüsse zur Produktion, bezogen auf die Nettowertschöpfung, bei der Bundesbahn am höchsten, es folgt der Agrarbereich. Je Beschäftigten ergeben sich nach Ifo gleichfalls bei der Bahn die größten Zuschußbeträge, gefolgt vom Bergbau (insgesamt).

Auswirkungen auf den Strukturwandel

57. Die Institute weisen auf die Schwierigkeiten einer Subventionsbewertung hin. Nach IfW ist methodisch bisher nicht hinreichend zu erfassen, was die Subventionspolitik letztlich bewirkt, wo und in welchem Ausmaß erwünschte und unerwünschte Effekte eintreten. Laut Ifo existieren keine verlässlichen Informationen für die Beantwortung der Frage, ob die Hilfen tatsächlich beim Destinatär landen.

In der Beurteilung der Subventionen stimmen die Berichte weitgehend überein: Sie sind häufig sozial-

politisch motiviert und haben überwiegend zur Einkommensstützung in den geförderten Bereichen beigetragen. Die Subventionen haben insoweit den Charakter von Erhaltungsmaßnahmen und erschweren häufig einen wachstumsfördernden Strukturwandel (allerdings werden Erhaltungssubventionen im einzelnen weder definiert noch quantifiziert).

Nach Ifo fehlt in den Bereichen, die schwerpunktmäßig in den Genuß staatlicher Finanzhilfen kommen, jedes Anzeichen für das Ablaufen dynamischer Anpassungsprozesse. Zum einen habe das Kapitalstockwachstum hier — mit Ausnahme der Schifffahrt — unter dem Durchschnitt des Unternehmenssektors gelegen, und bei der Beschäftigung hätten sich die Schrumpfungsraten in einer Größenordnung wie in vielen anderen Bereichen des Verarbeitenden Gewerbes bewegt; sie seien z. B. hinter der Entwicklung im Leder-, Textil- und Bekleidungsgewerbe zurückgeblieben. Nach Darstellung des IfW ist die Lohnquote von 1975 bis 1981 in der Eisenschaffenden Industrie und im Schiffbau — in beiden Bereichen werden erhebliche Subventionen gewährt — innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes am stärksten angestiegen. Aus einer Übersicht des DIW ergibt sich, daß die Bruttoeinkommen je Arbeitnehmer in den subventionierten Wirtschaftszweigen überdurchschnittlich hoch geblieben sind.

Die Institute kritisieren, daß die Subventionspolitik vorwiegend wachstumsschwächere Branchen begünstigt und im allgemeinen Mittel bei wachstumsstärkeren, effizienteren Produktionen entzieht. Nach RWI nimmt der intersektorale Wettbewerb mehr und mehr die Züge eines Verteilungskampfes zwischen politisch privilegierten und politisch diskriminierten Bereichen an.

Abbau- und Umgestaltungsvorschläge

58 Die Institute haben auftragsgemäß stärker als in der ersten Berichtsrunde Möglichkeiten für den Abbau bzw. eine effizienzsteigernde Umgestaltung von Subventionen untersucht. In allen Berichten wird — freilich mit unterschiedlichen Schwerpunkten — ein spürbarer weiterer Subventionsabbau verlangt; einhellig richtet sich die Kritik vor allem gegen dauerhafte Erhaltungssubventionen. DIW legt zwar als einziges Institut einen konkreten Abbaukatalog für Subventionen vor, hält aber — im Unterschied zu den anderen — eine weitere Rückführung des Subventionsvolumens insgesamt nicht für erforderlich, sondern sieht Möglichkeiten für eine Aufstockung der Mittel zur wachstumsfördernden Beeinflussung des Strukturwandels. Die Bundesregierung hat demgegenüber im Jahreswirtschaftsbericht 1984 dargelegt, daß zu der von ihr verfolgten marktwirtschaftlichen Strukturpolitik nicht die Einführung neuer Subventionstatbestände gehören kann, daß vielmehr bestehende Fehlsteuerungen, Wettbewerbsverzerrungen und Diskriminierungen abgebaut werden müssen.

Beim Durchforsten von Subventionen ist auf die gezielte Beseitigung gesamtwirtschaftlicher und

struktureller Nachteile abzustellen. Deshalb ginge z. B. auch — wie DIW ausführt — eine pauschale Kürzung aller Subventionen um einen bestimmten Prozentsatz an den eigentlichen Problemen vorbei.

59. Im Abbaukatalog des DIW, insgesamt Subventionen über rund 6,2 Mrd. DM, liegen die Schwerpunkte bei Steuervergünstigungen für den Wohnungsbereich, für die Landwirtschaft und für den Verkehr (Mineralölverbrauch). IfW schlägt als allgemeine Leitlinie für die Eingrenzung von Subventionen vor, Antragstellern die Beweislast aufzuerlegen, daß durch die Subventionen ein langfristiger und irreversibler gesamtwirtschaftlicher Nutzen erzielt werden könne. RWI plädiert dafür, unvermeidbare neue Subventionen nur zuzulassen, wenn in gleichem Umfang andere Interventionen abgebaut werden. Die Bundesregierung wird die Vorschläge der Institute bei künftigen subventionspolitischen Entscheidungen mit in Betracht ziehen. Sie stimmt mit DIW, HWWA und IfW darin überein, daß es verstärkt darauf ankommt, bei öffentlichen Diskussionen und politischen Entscheidungen die Vorteile eines nicht durch Interventionen gehemmten Strukturwandels für Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand offensiver zu vertreten.

60. Die generelle Kritik insbesondere von DIW am Instrument der Steuervergünstigungen hält die Bundesregierung ebensowenig für gerechtfertigt wie die im IfW-Bericht zu findende Auffassung, nach der steuerliche Lösungen anderen Subventionsformen vorzuziehen sind. Auch nach den im Neunten Subventionsbericht bekräftigten Grundsätzen der Subventionspolitik hängt es letztlich von sorgfältiger Sachanalyse in jedem Einzelfall ab, welche Maßnahme zu treffen ist. Aufmerksamkeit kommt dem vom RWI hervorgehobenen Aspekt zu, daß Subventionen in der Regel geringere Wettbewerbsverzerrungen in nachgelagerten Bereichen verursachen als sonstige Eingriffe und daher im allgemeinen ordnungspolitisch die erträglichere Interventionsform darstellen.

In den erwähnten subventionspolitischen Grundsätzen sieht sich die Bundesregierung auch durch die von den Instituten überwiegend vertretene Auffassung bestätigt, Hilfen grundsätzlich zu befristen und degressiv auszugestalten. HWWA weist zutreffend darauf hin, daß es gelte, die Risikobeteiligung der Unternehmen möglichst hoch zu belassen. Ifo, IfW und RWI fordern, Hilfen für strukturschwache Branchen von Einkommensverzichtenden der dort Beschäftigten abhängig zu machen. Auf sozialpolitisch motivierte Subventionen sollte nach Auffassung des IfW gänzlich verzichtet werden; RWI hält dagegen diese Hilfen — anders als insbesondere die ökonomisch oder technologisch begründeten Interventionen — für relativ unbedenklich. Beide Positionen erscheinen problematisch. Ifo weist darauf hin, daß sich der Staat gerade in der schwierigen wirtschaftlichen Lage am Anfang der achtziger Jahre kaum aus dem Bereich der Gewährung von Anpassungshilfen zurückziehen könne. Gleichwohl wird die Bundesregierung, wie zuletzt im Jahreswirtschaftsbericht 1984 angekündigt, Finanzhilfen und Steuervergünstigungen stufenweise abbauen.

61. Für bedenklich hält die Bundesregierung den Vorschlag des IfW, die Kumulation verschiedener Subventionen grundsätzlich zuzulassen. Vor allem um die Gefahr sachlich nicht zu rechtfertigender Subventionsintensitäten im Einzelfall auszuschließen, ist z. B. in den Investitionszulagegesetzen die Möglichkeit der Kumulierung nur sehr differenziert vorgesehen. Auch künftig wird die Bundesregierung bei der Ausgestaltung von Subventionen dem möglichen Zusammentreffen mit anderen öffentlichen Hilfen die notwendige Aufmerksamkeit widmen.

Auf der wirtschaftspolitischen Linie der Bundesregierung liegt die vor allem von HWWA und Ifo vertretene Position, daß Maßnahmen zur Stärkung der in einer Region vorhandenen Kräfte zur Bewältigung struktureller Anpassungserfordernisse Vorrang vor sektoralen Erhaltungssubventionen haben müßten. Dies findet z. B. auch Ausdruck in der Entscheidung für ein regionalpolitisches Sonderprogramm zugunsten der von Problemen in der Stahl- und Werftindustrie besonders betroffenen Arbeitsmarktreion Bremen.

b) Außenhandelsprotektion

62. Mit dem Ausmaß protektionistischer Tendenzen und ihren vielfältigen Erscheinungsformen hat sich am eingehendsten IfW befaßt. Positiv wird vermerkt, daß die Zollprotektion der westlichen Industrieländer auf den niedrigsten Stand der Nachkriegszeit gesunken sei. Ganz anders dagegen die Situation im nichttarifären Bereich: Gerade in der schwierigen wirtschaftlichen Lage, in der sich viele Länder seit Anfang der 70er Jahre befunden hätten, sei ein ungeahnter Erfindungsreichtum bei protektionistischen Maßnahmen zu verzeichnen gewesen.

Das Kieler Institut macht darauf aufmerksam, daß nichttarifäre Handelsschranken im Vergleich zu Zöllen zusätzliche Nachteile aufweisen: Sie sind häufig öffentlich nicht bekannt, ihr protektionistischer Kern kann sich hinter formal auch für inländische Produzenten gültigen Normen verbergen, die Betroffenen können sich nicht immer rechtzeitig darauf einstellen, und schließlich wird manchmal bereits die Drohung mit stringenten Maßnahmen als handelspolitisches Mittel eingesetzt. Die Untersuchungen konzentrieren sich allerdings auf die Importbeschränkungen; auf Protektionswirkungen von exportfördernden Maßnahmen wird leider nicht näher eingegangen.

Ifo wie IfW kritisieren, daß sich die EG und ihre Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Außenhandelsprotektion in letzter Zeit besonders hervortun, wenngleich das Niveau der EG-Protektion gegenüber Drittländern noch unterdurchschnittlich sei. Dies habe für die Bundesrepublik insofern auch Vorteile, als dadurch deutsche Exporte in andere Mitgliedstaaten erleichtert würden. Allerdings nähmen auch zwischen den EG-Mitgliedern protektionistische Tendenzen zu.

63. Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Aufrechterhaltung eines freien Welthandels für alle

Beteiligten von gemeinsamem Interesse; die dynamischen Kräfte des Wettbewerbs in einer Marktwirtschaft können sich nur so voll entwickeln und damit die vorhandenen Ressourcen optimal zur Geltung bringen. Zudem ist die stark exportorientierte deutsche Wirtschaft auf freie Märkte angewiesen. Neue protektionistische Maßnahmen belasteten auch das Investitionsklima in der Bundesrepublik. Einem weiteren Ausbreiten des Protektionismus ist deshalb mit aller Entschiedenheit zu begegnen. Versuche, die heimischen Märkte zu schützen, würden nur zu zusätzlicher struktureller Verkrustung führen, die Wettbewerbsfähigkeit auf Drittmärkten mindern und damit Wohlstandsverluste verursachen. Dies gilt — worauf HWWA zutreffend hinweist — auch im Hochtechnologiebereich.

IfW warnt zu Recht eindringlich vor den nachteiligen Wirkungen von Importbeschränkungen auf die Exportsektoren (einschließlich der Folgen für die Beschäftigung), unter anderem deshalb, weil über Retorsionsmaßnahmen anderer Länder leicht ein Handelskrieg entfacht werden kann. Nach Auffassung des Instituts hat die Bundesregierung allerdings zu wenig getan, um eine zunehmende Handelsprotektion der Europäischen Gemeinschaft zu vermeiden. Sie zeige etwa im Falle der Werften, der Stahlindustrie oder der Textil- und Bekleidungsindustrie zu wenig Entschlossenheit, sich vom protektionistischen Trend abzusetzen oder diesen Trend zu ändern. Die Bundesregierung hält diese Kritik für überzogen; sie tritt grundsätzlich, auch innerhalb der EG, mit Nachdruck für eine Politik ein, die auf Vermeidung bzw. Abbau staatlicher Interventionen — im Innern wie nach außen — abzielt.

Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung von Ifo, für Europa scheine es unter den derzeit bestehenden Rahmenbedingungen nur zwei Optionen zu geben: Schrittweise Einbindung Japans in den Industrieländerverbund mit abgestimmter partieller Protektion gegenüber der Dritten Welt oder Nachahmung des japanischen Modells mit verstärkter Öffnung gegenüber der Dritten Welt und Protektion gegen Importe aus Japan. Der Ifo-Vorschlag einer Wahl zwischen zwei Protektionsalternativen wirkt um so unverständlicher, als das Institut für einen Abbau von Erhaltungssubventionen und eine offensive Strukturanpassung im Innern votiert und eindrucksvoll die gesamtwirtschaftlichen Nachteile herausarbeitet, die mit staatlichen Schutzmaßnahmen verbunden sind. Nach Auffassung der Bundesregierung hat sich die deutsche Wirtschaft vielmehr sowohl dem Wettbewerb mit Anbietern spezialisierter, technologieintensiver Produkte als auch mit Produzenten aus weniger entwickelten Ländern voll zu stellen. Dazu bedarf es bestmöglicher Rahmenbedingungen für eine flexible Anpassung der Wirtschaft an die sich ändernden weltwirtschaftlichen Daten. Die Bundesregierung sieht sich schließlich in ihrer eigenen Position bestätigt, wenn IfW zur Wiederherstellung des Freihandels fordert, auf neue Schutzmaßnahmen zu verzichten und sich verbindlich auf einen Abbau der Protektion festzulegen.

Zur empirisch fundierten Beurteilung unterschiedlicher außenhandelspolitischer Strategien wäre es

im übrigen hilfreich, wenn die Institute in der kommenden Berichtsrunde auf die Elemente der Außenhandelspolitik anderer Länder und ihre wirtschaftspolitischen Wirkungen — auf nationaler wie internationaler Ebene — intensiver als bisher eingehen würden.

c) Binnenmarktregulierungen, staatliche Preisadministration

64. Staatliche Regulierungen führen nach den Untersuchungen des RWI, das sich dieser Thematik am intensivsten angenommen hat, grundsätzlich zu überhöhten Preisen; sie verdecken wesentliche Signale zur Marktanpassung, zögern wirtschaftlich notwendige strukturelle Anpassungen hinaus und verursachen dadurch Fehlentwicklungen mit erheblichen gesamtwirtschaftlichen Kosten. Die staatliche Marktregulierung hat nach Auffassung des Instituts überwiegend als Anbieterschutz gewirkt, obwohl sie in der Regel als Verbraucherschutz konzipiert worden war. IfW fordert generell, administrative Auflagen gründlich zu durchforsten und beschäftigungshindernde Regelungen, insbesondere solche von zweifelhaftem sozialpolitischem Nutzen, abzubauen und statt dessen mehr wettbewerbliche Preislenkung zuzulassen.

RWI führt aus, daß Branchen mit überdurchschnittlichen Preiserhöhungen im Gesamtzeitraum, wie z. B. Stahl- und Maschinenbau sowie die Energie- und Dienstleistungsbereiche, diese Position vor allem in Jahren mit niedrigen allgemeinen Preissteigerungen durchsetzen konnten. Die preisschwächeren Branchen, wie Eisen- und Stahlindustrie, Chemie, Papiererzeugung und Elektrizitätsversorgung, seien dagegen durch langanhaltende Inflationsentwicklungen insoweit begünstigt worden, als sie in diesen Phasen ihre relative Preisposition verbessern konnten. Nach den Ermittlungen des Instituts ist der Preisanstieg um so niedriger, je mehr die jeweilige Branche in den industriellen Verbund einbezogen oder dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist. Dagegen konnten verbrauchsnahe Bereiche mit weit gestreutem Produktionsprogramm und staatlichen Marktregulierungen ihre Preise allgemein überdurchschnittlich anheben.

65. Angesichts des zunehmenden Gewichts von Mengenregulierungen und wettbewerblichen Ausnahmebereichen einerseits und staatlicher Preisadministration andererseits, die sich bereits auf 18 bzw. 14 v. H. der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auswirkten, verliert laut RWI eine auf wettbewerbsbeschränkende Praktiken privater Unternehmen begrenzte Wettbewerbspolitik an Bedeutung. Gesamtwirtschaftlich erschwert ein so verkürzter wettbewerbspolitischer Ansatz nach Auffassung von HWWA und RWI auch die Geldpolitik. Er reicht nicht aus, den auch von IfW herausgestellten Wachstumshemmnissen, Behinderungen von Unternehmensgründungen sowie ineffizienten und preistreibenden Angebotsstrukturen in vielen regulierten Bereichen, wie etwa Verkehr, Kommunikation, Handel und Handwerk, zu begegnen.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Institute, daß staatliche Rahmenbedingungen den wettbewerbspolitischen Erfordernissen ausreichend Rechnung zu tragen haben. Dementsprechend verfolgt sie ein breit angelegtes wettbewerbspolitisches Konzept, das sich über den engeren kartellrechtlichen Rahmen hinaus auf die Möglichkeiten zur Verminderung bürokratischer oder sachlich nicht mehr gerechtfertigter Auflagen und Marktzutrittsbeschränkungen sowie auf den Abbau staatlicher Aktivitäten im Wege der Privatisierung erstreckt. Hierbei kommt vor allem auch den Tarifen und Kontingentierungen im Verkehrswesen, der Ausgestaltung und Handhabung des Fernmeldemonopols der Deutschen Bundespost sowie dem Verhältnis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu den neuen elektronischen Medien besondere Bedeutung zu.

Auch die gewerbe- und arbeitsrechtlichen sowie die umweltpolitischen Instrumentarien werden daraufhin zu überprüfen sein, ob sie weiter liberalisiert oder durch ökonomische Anreize effizienter gestaltet werden können. In diesem Zusammenhang hat die Bundesregierung bereits ein Artikelgesetz und eine Sammelverordnung zur Aufhebung oder Vereinfachung preis- oder gewerberechtlicher Vorschriften vorgelegt. Durch Anpassung von Vorschriften im Schwerbehindertenrecht sowie arbeitschutzrechtlicher Vorschriften, insbesondere durch flexiblere Gestaltung des Arbeitszeitrechts für Erwachsene und für Jugendliche, wird die Bundesregierung bessere Voraussetzungen für mehr Arbeitsplätze schaffen. Über Möglichkeiten eines vermehrten Einsatzes marktwirtschaftlicher Instrumente im Umweltschutz hat die Bundesregierung im April dieses Jahres einen ersten Teilbericht vorgelegt. Danach wird sie zur Verbesserung des Umweltschutzes auch weiterhin alle Ansatzpunkte für eine Stärkung des Eigeninteresses der Verursacher prüfen.

d) Gesamtwirkung und Bewertung

66. Durch die neuerlichen Untersuchungen der Institute werden die Ergebnisse der ersten Berichtsrunde in ihren Grundlinien bestätigt. Nach Auffassung des RWI wird das Wesen des Wettbewerbs, die Effizienz der verfügbaren Ressourcen zu steigern, durch Interventionen in Frage gestellt bzw. ins Gegenteil verkehrt. Der Prozeß der Strukturbildung erfolge dann nicht mehr nach dem einheitlichen Kriterium der Effizienz, sondern nach politisch festgelegten, rivalisierenden und sich gegenseitig ausschließenden Kriterien. Restriktionen aus einer solchen Entwicklung könnten so lange verdeckt bleiben, wie die prozeß- und niveausteuernden Rahmenbedingungen einen gesamtwirtschaftlichen Expansionsprozeß zuließen. Andererseits sei der durch den intervenierten Sektor verursachte Verdrängungsprozeß zu Lasten des marktwirtschaftlichen Sektors bei schwacher gesamtwirtschaftlicher Entwicklung besonders intensiv.

Die Bundesregierung läßt keinen Zweifel daran, daß auch nach ihrer Auffassung der Abbau von staatlichen Eingriffen unterschiedlichster Art ein

ordnungspolitisches Erfordernis ist und zu den Voraussetzungen für eine nachhaltige Stärkung der wirtschaftlichen Wachstumskräfte gehört. Diese Aufgabe bleibt gerade auch in einer wieder günstigeren Wirtschaftslage dringlich. Insgesamt sieht sich die Bundesregierung durch die Strukturberichte der Institute in der von ihr verfolgten marktwirtschaftlichen Strukturpolitik bestätigt, deren Grundzüge im Jahreswirtschaftsbericht 1984 dargelegt worden sind.

Eine quantifizierte Gesamtdarstellung gesamtwirtschaftlicher oder struktureller Wirkungen von Interventionen konnten die Institute nicht leisten. HWWA, Ifo und IfW weisen ausdrücklich auf die praktischen und methodischen Grenzen hin, die entsprechenden Quantifizierungsversuchen gesetzt sind.

67. Die Institute, insbesondere HWWA und Ifo, setzen sich allgemein mit Begründungen für staatliche Interventionen auseinander. Die Bundesregierung teilt die kritische Haltung gegenüber der Tragfähigkeit gesamtwirtschaftlicher Argumente, hinter denen sich häufig vor allem unternehmens- oder branchenspezifische Teilinteressen verbergen. Begründungen wie: Sicherung der inländischen Versorgung, Schutz vor ausländischen Monopolen oder subventionierten Importen, Berücksichtigung externer Effekte, z. B. von Schlüsseltechnologien, oder Sicherung der Beschäftigung müssen jeweils genau analysiert werden und geben nicht ohne weiteres eine wirtschaftliche Rechtfertigung für Interventionen. Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, daß in einer sozialen Marktwirtschaft dem Wettbewerbsprinzip Vorrang gebührt, daß aber staatliche Eingriffe in Ablauf und Struktur des Wirtschaftsgeschehens notwendig werden können; sie müssen eng begrenzt bleiben und sind vor allem so zu gestalten, daß sie die Funktionsfähigkeit des Marktes nicht beeinträchtigen. Die Bundesregierung nimmt den Hinweis von HWWA ernst, der Staat könne leicht in einen Kreislauf von Interventionsbegründungen hineingeraten. Andererseits erkennen auch die Institute in ihrer Mehrheit die vorhandenen innen- und außenpolitischen Zwänge an, mit denen sich die staatliche Wirtschaftspolitik bei ihren Entscheidungen konfrontiert sieht.

10. Staatliche Interventionen in einzelnen Bereichen

68. Alle Institute haben sich auftragsgemäß mit gesamtwirtschaftlichen und strukturellen Auswirkungen von staatlichen Interventionen in einzelnen Bereichen beschäftigt und dabei unterschiedliche thematische Schwerpunkte gesetzt. Teilweise haben sie auch hier konkrete Überlegungen zum Abbau bzw. zur effizienzsteigernden Änderung staatlicher Eingriffe angestellt.

a) Agrarpolitik

69. Von allen Instituten werden die Aussagen zum Agrarbereich auf die Problematik von europäischen

und nationalstaatlichen Interventionen konzentriert. Dabei wird übereinstimmend festgestellt, daß die Land- und Forstwirtschaft zu den wenigen Wirtschaftsbereichen gehört, auf die bereits Anfang der siebziger Jahre die meisten Subventionen entfielen und die auch zu Beginn der achtziger Jahre immer noch weit überdurchschnittlich subventioniert werden. Für diesen Zeitraum wird von einigen Instituten zudem ein Anstieg der Subventionsrate (gemessen an der Nettowertschöpfung) festgestellt.

Dem Anteil des Agrarbereichs am Gesamtvolumen der laufenden Subventionen und Vermögensübertragungen („Finanzhilfen“) im Jahre 1980 von ca. 21,5 v. H. steht für dasselbe Jahr nach RWI ein Anteil des Agrarbereichs an der Nettowertschöpfung aller Unternehmensbereiche von nur 2,2 v. H. gegenüber. Nach diesem Institut entfielen sowohl 1970 wie 1981 auf jede in der Landwirtschaft verdiente Mark etwa 0,33 DM an Finanzhilfen.

IfW weist im Rahmen seiner ausführlichen Analyse des Agrarschutzes darauf hin, daß die Subventionen nur einen Teil der Interventionen ausmachen (neben Außenschutz, garantierten Mindestpreisen etc.). Den hohen Außenschutz und die starke und in ihrer Bedeutung wachsende Marktintervention für den Agrarbereich unterstreichen insbesondere RWI und Ifo. Das IfW stellt fest, daß die Bürger als Konsumenten durch überhöhte Agrarpreise nur wenig niedriger denn als Steuerzahler durch Agrarsubventionen belastet werden.

70. Einzelne Institute sprechen sich ausdrücklich für eine Reform der Fördermaßnahmen des Agrarsektors aus, die insbesondere von Ifo, IfW und RWI als wachstumshemmend, ökonomisch nicht begründbar und auch einkommenspolitisch bedenklich interpretiert werden. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt und die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte machen nach RWI eine Änderung der bisherigen, stark produktivitätsorientierten Agrarpolitik notwendig. Erforderlich sei eine mehr an der volkswirtschaftlichen Rentabilität ausgerichtete Politik, die weiterhin „sinnvolle“ Produktivitätssteigerungen zulasse.

Reformansätze, speziell mit dem Ziel des Subventionsabbaus, werden teilweise angedeutet. DIW macht auch konkrete Vorschläge für den Abbau einzelner Hilfen. Die Ausführungen sind insgesamt relativ knapp gehalten; insbesondere werden keine politisch umsetzbaren Lösungen aufgezeigt. Die Bundesregierung sieht die Notwendigkeit, das gegenwärtige agrarpolitische Instrumentarium laufend zu überprüfen und anzupassen. Die Beschlüsse des EG-Agrarrates vom März 1984 haben jedoch gezeigt, wie schwierig es ist, in diesem Bereich notwendige Entscheidungen durchzusetzen. Die Bundesregierung erwartet, daß die Anpassungsmaßnahmen zur Beseitigung der Fehlentwicklungen beitragen, dies gilt insbesondere für die Überschussproduktion in verschiedenen Bereichen.

b) Energiepolitik

71. Aufgrund der marktwirtschaftlich orientierten Energiepolitik der Bundesregierung kommt den

Preisen eine vergleichsweise große Bedeutung für die Steuerung des Strukturwandels in der Energiewirtschaft zu. Gleichwohl finden auch in der Bundesrepublik — weniger allerdings als in anderen westlichen Industrieländern — Interventionen des Staates in die Energiewirtschaft statt, insbesondere aus Gründen der Versorgungssicherheit. Die in diesem Zusammenhang vom DIW aufgezeigte Gefahr, daß energiepolitische Interventionen vor allem langfristigen Markttrends entgegenlaufen können, sieht auch die Bundesregierung. Die Einschätzung künftiger Marktentwicklungen ist gerade auch für staatliche Institutionen immer mit Risiken behaftet. Nicht zuletzt daraus leitet sich die Verpflichtung ab, staatliche Interventionen ständig auf ihre Notwendigkeit und Angemessenheit zu überprüfen. Energiepolitisches Ziel ist nach wie vor die Sicherstellung der Energieversorgung zu möglichst günstigen volkswirtschaftlichen Kosten. Dabei bleibt die Schaffung von Rahmenbedingungen, unter denen sich die Volkswirtschaft möglichst friktionsfrei an die weltweit veränderte Energiesituation anpassen kann, eine wichtige Aufgabe.

72. Hinsichtlich der Aussagen der Institute zum deutschen Steinkohlenbergbau ist die Bundesregierung der Auffassung, daß zu Recht auf die Bedeutung der Steinkohle für die Substitution des Mineralöls insbesondere in der Stromerzeugung seit der ersten Ölkrise hingewiesen wird. Auf dem Hintergrund der hohen Abhängigkeit der Bundesrepublik von Energieimporten kommt der Sicherung der heimischen Energieversorgung durch optimale Nutzung der eigenen Energiequellen Stein- und Braunkohle eine hohe politische Priorität zu.

Die massive Einschränkung von Förderkapazitäten im Steinkohlenbergbau in den sechziger Jahren und Anfang der siebziger Jahre ist seit 1975 zunächst zum Stillstand gekommen. Die Folgen des Strukturwandels in der Stahlindustrie für den Steinkohlenbergbau, die in den kommenden Jahren zur Anpassung der Förderung an den gesunkenen Kokskohlenbedarf der europäischen Stahlindustrie führen werden, konnten die Institute in ihren Bereichen allerdings nur andeutungsweise berücksichtigen. Wichtigstes Instrument der Stabilisierung des Steinkohleabsatzes war die Sicherung eines wachsenden Einsatzes deutscher Kohle im Verstromungsbereich zur Verdrängung importierten Mineralöls. Dieser Prozeß hat dazu geführt, daß der Anteil der heimischen Steinkohle an der deutschen Stromversorgung zwischen 1975 und 1983 von 24,7 v. H. auf 35,2 v. H. gestiegen ist. Der Anteil des Mineralöls ist in demselben Zeitraum von 9,9 v. H. auf 3,5 v. H. zurückgegangen.

Angesichts der hohen Förderkosten des deutschen Steinkohlenbergbaus, die aufgrund der schwierigen Abbaubedingungen zu einem Preisniveau deutlich über den Weltmarktpreisen führen, bedarf es weiterhin staatlicher Maßnahmen, soweit der Einsatz heimischer Steinkohle zur Sicherung der Energieversorgung für notwendig gehalten wird. Allerdings hat auch die Kohlepolitik die Knappheit der öffentlichen Mittel zu berücksichtigen. Auf der anderen Seite sollte der gesamtpolitische Rahmen gesehen

werden, in den sich die Kohlepolitik einzufügen hat. Neben den Zielen der Energiesicherheit sind regionalwirtschaftliche und sozialpolitische Gesichtspunkte zu beachten. Schon hierdurch sind durchgreifenden Änderungen der Kohlepolitik, die — wie etwa bei den Vorschlägen von Ifo und IfW — mit rasch steigenden Kohleimporten verbunden wären, von vorneherein Grenzen gesetzt.

c) Hilfen für einzelne Industriebereiche

Stahlindustrie

73. Zur Umstrukturierungspolitik für die Stahlindustrie nehmen insbesondere Ifo und IfW Stellung. Dabei geht IfW näher auf die Ursachen der europäischen Stahlkrise ein und schreibt hoheitlichen Eingriffen auf europäischer Ebene seit Anfang der sechziger Jahre ein hohes Maß an Mitverantwortung für den Aufbau von Überkapazitäten zu. Während Ifo die beträchtliche Subventionierung in den anderen europäischen Ländern für die wichtigste Ursache der derzeitigen Probleme in der deutschen Stahlindustrie hält, weist IfW darauf hin, daß auch in der Bundesrepublik in den siebziger Jahren erhebliche Kapazitäten aufgebaut worden sind, und vermag zerrüttende subventionierte Einfuhren aus dem EG-Raum nicht zu erkennen. Nach Auffassung der Bundesregierung spielen zwar ausländische Subventionen für die gegenwärtigen Schwierigkeiten eine nicht unerhebliche Rolle; entscheidender Auslöser für die Krise dürfte aber eher das Zusammentreffen von Kapazitätsausbau in der EG und in Drittländern, von neu auftretenden ausländischen Konkurrenten und von — teils konjunkturell, teils strukturell bedingter — weltweit gedämpfter Stahlnachfrage gewesen sein.

74. Während Ifo in dieser Situation vorübergehende öffentliche Hilfen zugunsten der Stahlindustrie als Teil einer Verhandlungsstrategie befürwortet, sieht IfW die Gefahr von Dauersubventionen wie nach Schaffung der Ruhrkohle AG im Steinkohlenbergbau. Auch die Umstrukturierungspläne der Stahlindustrie weisen laut IfW gewisse Parallelen zur Gründung der Ruhrkohle AG auf: Zumindest ein Teil der deutschen Stahlproduktionsanlagen sei international nicht mehr wettbewerbsfähig, es bestehe eine hohe regionale Konzentration, die strukturschwächsten Unternehmensteile würden ausgegliedert und fusioniert, ohne hohe staatliche Begleitzahlungen komme es zu keinen betriebswirtschaftlich sinnvollen Lösungen, und es bestehe starkes politisches Engagement für eine Konzentration.

Diese Kritik geht allerdings zum Teil an den tatsächlichen Gegebenheiten bei der deutschen Stahlindustrie vorbei. So bleiben nach den heutigen Unternehmensplänen die großen Unternehmensgruppen im Kern selbständig erhalten. Für die Bundesregierung kam eine Einheitsgesellschaft Stahl nach dem Muster der Ruhrkohle AG zu keinem Zeitpunkt in Betracht. Gleichwohl befürwortet sie grundsätzlich unternehmensübergreifende Kooperationen, um Rationalisierungsreserven nach Mög-

lichkeit auszuschöpfen und die Produktion auf die am wirtschaftlichsten arbeitenden Anlagen zu konzentrieren. Solche Entscheidungen sind in unserer Wirtschaftsordnung jedoch Aufgabe der Unternehmen.

75. Auf europäischer Ebene wird sich die Bundesregierung weiter mit Nachdruck dafür einsetzen, daß der Subventionswettbewerb auf dem Stahlmarkt beendet wird. Mit dem Ende des Jahres 1985 ist ein klares Datum gesetzt, bis zu dem unverfälschte Wettbewerbsbedingungen wiederhergestellt werden sollen.

Die vorgesehenen befristeten finanziellen Hilfen des Bundes und der Länder werden davon abhängig gemacht, daß Umstrukturierungsprogramme vorgelegt werden, die einen hinreichenden Abbau marktwirksamer Produktionskapazitäten vorsehen. Zudem müssen sie tragfähig genug sein, um ein weiteres Bestehen ohne Subventionen nach 1985 sichern zu können. Dies entspricht auch den Intentionen des Rates der Europäischen Gemeinschaften.

Im übrigen kann auch die historisch gewachsene regionale Konzentration der Stahlindriebetriebe an wenigen Standorten die staatliche Politik nicht dazu veranlassen, die Erhaltung jedes Stahlstandortes oder gar jedes Stahlarbeitsplatzes zu gewährleisten; wohl aber sollen die regionalen Sonderprogramme — wie das Stahlstandortprogramm und das regionale Sonderprogramm für Bremen — die betroffenen Regionen entlasten. Eine solche Politik entspricht, wie bereits in Ziffer 61 erwähnt, der grundsätzlichen Position mehrerer Institute im Rahmen der Strukturberichterstattung.

Schiffbauindustrie

76. Die Institute beurteilen die Lage des deutschen Schiffbaus im wesentlichen übereinstimmend und ähnlich wie die Bundesregierung. Dies zeigt sich vor allem in folgenden Kernaussagen: Die Krise des Schiffbaus ist vor allem eine Krise der Großwerften. Die ungünstige Entwicklung der Nachfrage auf dem Weltschiffbaumarkt kann die schwierige Lage der deutschen Werften nicht allein erklären; zumindest ebenso wichtig ist, daß das Angebotsprogramm der deutschen Werften teilweise nicht mehr wettbewerbsfähig ist; Lohnkostenunterschiede sind besonders bei (Groß-) Schiffen mit geringem Technologiegehalt ein entscheidender Wettbewerbsfaktor (HWWA). Nach HWWA ist gerade in den letzten Jahren eine Umstellung deutscher Werften auf technisch hochwertige Schiffstypen zu registrieren, Umstrukturierung und Diversifizierung könne jedoch kein Patentrezept für alle Werften sein (IfW). Zur künftigen Entwicklung führt das Kieler Institut aus, daß der deutsche Schiffbau vor allem bei Spezialschiffen, Reparaturen und meeres-technischen Anlagen eine Chance hat.

77. Die Bundesregierung sieht in der kritischen und zugleich realistischen Einstellung der Institute zu Schiffbaubsubventionen wichtige Hinweise. So können auch nach Auffassung der Bundesregie-

rung arbeitsmarktpolitische Argumente und etwaige militärisch-strategische Erfordernisse keine Dauersubventionen rechtfertigen; auch Hilfen für den Schiffbau sollten grundsätzlich zeitlich befristet und degressiv ausgestaltet sein. In der Ansicht des HWWA, daß die Auswirkungen von Subventionen in Konkurrenzländern auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Werften relativiert werden müssen und keine Dauerbegründung für eigene Subventionen abgeben können, sieht die Bundesregierung eine Bestätigung ihrer Politik, die primär auf den Abbau von Wettbewerbsverzerrungen gerichtet ist.

Die Skepsis der Institute gegenüber Umstrukturierungshilfen (Gefahr von Dauersubventionen, Wettbewerbswirkungen zu Lasten anderer Bereiche) nimmt die Bundesregierung sehr ernst; diese Zweifel haben auch eine wichtige Rolle bei der Ablehnung von Bundeshilfen für eine Bremer Werftenfusion gespielt.

Luftfahrtindustrie

78. HWWA hält die Subventionierung der deutschen Luftfahrtindustrie in der Aufbauphase angesichts hoher Anlaufkosten und günstiger Startbedingungen ausländischer Konkurrenten für gerechtfertigt. Das Institut räumt ein, daß zumindest einige der angestrebten Ziele erreicht wurden (rascher Aufbau, hoher technischer Leistungsstand, Verminderung der Abhängigkeit von militärischen Aufträgen). Die Projektförderung habe aber nur in Einzelfällen zu wirtschaftlich konkurrenzfähigen Produkten geführt. Die häufig zugunsten der Subventionierung forschungs- und innovationsintensiver Industrien angeführten unternehmens- und branchenübergreifenden Impulse sind nach Meinung des Hamburger Instituts zwar nicht auszuschließen; sei seien jedoch schwer zu identifizieren. Außerdem sei kaum feststellbar, ob mindestens Teile des technischen Wissens nicht auch ohne die Existenz einer nationalen Luftfahrtindustrie und damit billiger hätten erworben werden können.

Da nach Ansicht des HWWA die Aufbauphase der Luftfahrtindustrie beendet ist, mahnt es, die Gültigkeit einmal gegebener Subventionsbegründungen stärker als bisher zu überprüfen. Das Institut schlägt deshalb auch für diesen Bereich vor, Subventionen zeitlich zu begrenzen sowie degressiv zu staffeln und damit das Erfolgsrisiko mehr auf die Industrie zu verlagern.

79. Die Bundesregierung hat Zweifel, ob in allen Fällen der Projektförderung bereits heute ein endgültiges Urteil über die Konkurrenzfähigkeit der Produkte gefällt werden kann. Der Airbus wie auch einige andere Produkte der Luftfahrtindustrie sind technisch ausgereifte Lösungen, deren Wirtschaftlichkeit, zumal wegen der schwierigen Marktbedingungen, allenfalls in sehr langen Zeiträumen beurteilt werden kann. Die Bewertung muß außerdem auch vor dem Hintergrund der europäischen Industriekooperation stattfinden.

Allerdings stimmt die Bundesregierung der Auffassung des HWWA zu, daß der Hinweis auf Subventionen im Ausland allein kein Grund sein kann, auch im Inland dauerhaft zu subventionieren. Sie führt daher gemeinsam mit den anderen flugzeugproduzierenden Ländern Verhandlungen über den Abbau von Absatzhilfen. Das Hamburger Institut unterstützt auch die Absicht der Bundesregierung, bei künftigen Entscheidungen über die Förderung der Luftfahrtindustrie eine höhere Eigenbeteiligung der Unternehmen zu erreichen.

d) Wohnungspolitik

80. Der staatliche Mitteleinsatz für Wohnungsbauinvestitionen wird von den Instituten nahezu einheitlich kritisiert, weil es angesichts des Mangels an Risikokapital wachstumspolitisch schädlich sei, Kapital massiv in den Wohnungsbau zu lenken. Nach Ifo besteht für eine breite Förderung angesichts der Beseitigung allgemeinen Wohnraum Mangels kein Anlaß mehr. DIW, das näher auf die wohnungspolitischen Interventionen eingegangen ist, hat die im Wohnungsbereich entstehenden steuerwirksamen Verluste und die daraus resultierenden Steuermindereinnahmen geschätzt. Die Schätzungen ergeben für 1983 Steuerausfälle in Höhe von 13 bis 15 Mrd. DM.

Die Bundesregierung sieht in dem von DIW in diesem Zusammenhang verwendeten Begriff der steuerlichen Entlastung allerdings keine geeignete Diskussionsgrundlage für Wohnungsbausubventionen. Gleichwohl teilt sie die Meinung des DIW, daß angesichts der Haushaltssituation und des weitgehend ausgeglichenen Wohnungsmarktes zukünftig ein effizienterer und zielgenauer Einsatz der verfügbaren Mittel erforderlich ist und ungerechtfertigte Steuervorteile zu beseitigen sind. Erste Schritte dazu wurden mit dem Abbau von Vergünstigungen im sogenannten Bauherrenmodell vorgenommen.

Bei den Vorarbeiten zur beabsichtigten Neuordnung der steuerlichen Förderung des selbstgenutzten Wohnungseigentums wird die Bundesregierung auch wachstums- und vermögenspolitische Ziele und nicht zuletzt haushaltspolitische Gesichtspunkte berücksichtigen.

81. DIW bemängelt, daß die mit dem zweiten Haushaltsstrukturgesetz 1981 eingeführten Maßnahmen für den Bereich des sozialen Wohnungsbaus keine Problemlösung erbracht hätten. Die Möglichkeit vorzeitiger Darlehensrückzahlung führe im Gegenteil dazu, daß der Bestand an Sozialwohnungen rapide weiter schrumpfen und nur noch in Bedarfsschwerpunkten und für immer engere Zielgruppen von Bedeutung sein werde. Dies widerspreche dem ursprünglichen Ziel, „für breite Schichten“ ein ausreichendes Wohnungsangebot zu tragbaren Mieten zu gewährleisten.

Die Bundesregierung sieht in den regional differenzierten Möglichkeiten einer Teilliberalisierung des Sozialwohnungsbestandes einen wichtigen Schritt zur allmählichen Beseitigung der Marktsplaltung

zwischen freiem Wohnungsmarkt und kostenmietgebundenem Sozialwohnungsbestand. Die Bundesregierung beabsichtigt insgesamt, verstärkt von der Objekt- zur Subjektförderung überzugehen. Angesichts des inzwischen weitgehend ausgeglichenen Wohnungsmarktes soll die Neubauförderung von Mietsozialwohnungen stark reduziert und dabei auf regionale Bedarfsschwerpunkte und die Versorgung solcher Bevölkerungsgruppen beschränkt werden, die am freien Wohnungsmarkt nur schwer eine angemessene Wohnung finden können. Der soziale Wohnungsbau soll vor allem der Bildung neuen Wohneigentums bei Bevölkerungsgruppen mit relativ niedrigem Einkommen dienen. Im übrigen müssen die verbliebenen Probleme bei den Mietsozialwohnungen künftig primär von den originär zuständigen Ländern und Gemeinden „vor Ort“ gelöst werden.

82. Zum Mietrecht stellt Ifo fest, daß der teilweise überzogene Mieterschutz in den vergangenen Jahren zu einem Rückzug der Investoren aus dem Wohnungsbau beigetragen habe. Das Institut bestätigt die Meinung der Bundesregierung, daß die im Jahre 1983 in Kraft getretenen Schritte zur Liberalisierung des Mietrechts überfällig waren, und erwartet gleichfalls, daß die Mietrechtsänderung auch zu einer Verbesserung der Investitionsneigung im Mietwohnungsbau beitragen wird.

e) Verkehrspolitik

83. Übereinstimmend kommen die Institute zu dem Ergebnis, daß der Verkehr zu den am höchsten subventionierten Bereichen der Volkswirtschaft zählt, wobei auf die Deutsche Bundesbahn (DB) allein etwa ein Fünftel aller Subventionen entfällt. Durch diese Subventionierung und die parallel betriebene Schutzpolitik zugunsten der Eisenbahn einschließlich der Marktregulierungen des Straßen-güterverkehrs (Marktzutrittsbeschränkungen, genehmigungspflichtige Frachttarife und Kapazitätsbeschränkungen) habe die Verkehrspolitik den sektoralen Strukturwandel gebremst; traditionell transportintensive Produktgruppen seien eher begünstigt worden, während sich die Transportkosten jener Branchen, die vorwiegend Lastwagen einsetzen, durch fehlende Wettbewerbsauslese erhöht hätten (RWI). Die überdimensionierten Transportkapazitäten der DB zeigten ferner an, daß das Ziel der Verkehrspolitik, eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenverteilung der Verkehrsträger herbeizuführen, verfehlt wurde (RWI, Ifo).

Dieser Analyse kann nur bedingt gefolgt werden. Im Zusammenhang mit der Deutschen Bundesbahn ist strittig, ob und inwieweit finanzielle Leistungen des Bundes als Subventionen anzusehen sind. Nach § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft werden sie in den Subventionsberichten der Bundesregierung nicht erfaßt. Ifo und RWI schlagen vor, die Bundesländer am Defizit der DB zu beteiligen. Dieser Gedanke ist nicht neu, er ist bisher bei den Ländern auf erhebliche Widerstände gestoßen.

Die Forderung, auf Marktzutrittsbeschränkungen und Kapazitätsregulierungen im Straßengüterfernverkehr zu verzichten, ist kurzfristig und umfassend nicht zu realisieren; nach Auffassung der Bundesregierung sind jedoch von Fall zu Fall vertretbare Auflockerungen des verkehrspolitischen Ordnungsrahmens zu prüfen und gegebenenfalls durchzusetzen. Unabhängig davon sollten sich die Marktpartner innerhalb dieses Rahmens flexibel verhalten. Auf verkehrspolitische Ordnungsmaßnahmen und ihre finanzielle Dotierung kann unter anderem zur Sicherstellung einer möglichst gleichmäßigen Versorgung aller Regionen und Bevölkerungskreise nicht völlig verzichtet werden. Im übrigen liegt eine wesentliche Aufgabe der Verkehrspolitik in einer ausreichenden Daseinsvorsorge im Infrastrukturbereich.

84. Auch die Schifffahrt gehört zu den stark subventionierten Bereichen. HWWA weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß das Festhalten an alten Strukturen den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel hemmt. Das Institut bezweifelt, daß das Argument, eine deutsche Flotte müsse aufrechterhalten werden, um die Versorgung der deutschen Volkswirtschaft zu sichern, stichhaltig ist.

Aus der Sicht der Bundesregierung ist hierzu allerdings anzumerken, daß gerade in der Seeschifffahrt Anpassungsreaktionen und Strukturwandel seit Mitte der siebziger Jahre besonders schwierig verlaufen. Auch die Schifffahrtshilfen des Bundes sind so konzipiert, daß sie den Anpassungsprozeß der deutschen Seeschifffahrt nicht behindern, sondern gezielt fördern. Die Bundesregierung wird allerdings weiter dem für die Subventionspolitik insgesamt bedeutsamen Gesichtspunkt, keine überholten Strukturen zu erhalten, besondere Aufmerksamkeit widmen.

f) Umweltpolitik

85. Die Institute halten wie die Bundesregierung den Schutz der Umwelt gerade auch zur langfristigen Sicherung der Existenzgrundlagen der deutschen Volkswirtschaft für unverzichtbar. Sie bezweifeln auch in einer Marktwirtschaft nicht die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe zur unmittelbaren oder mittelbaren Beeinflussung umweltrelevanter Aktivitäten.

Mit den strukturellen Wirkungen der Umweltpolitik haben sich eingehender Ifo und RWI auseinandergesetzt. Dabei macht insbesondere Ifo zu Recht die Grenzen deutlich, die einer zahlenmäßigen Erfassung gesetzt sind. So können nach Auffassung dieses Instituts sektorale Struktureffekte, die auf umweltschutzinduzierten Wettbewerbsnachteilen beruhen, wegen der äußerst komplexen Anpassungs-, Ausweich- und Umsetzungsprozesse nicht quantifiziert werden; bei der Beurteilung der Frage, inwieweit durch die Umweltpolitik in einzelnen Sektoren bestehende Arbeitsplätze verloren und neue Arbeitsplätze erst gar nicht geschaffen werden, tue sich die Wirtschaftsforschung sehr schwer.

Während nach RWI begünstigende Struktureffekte, etwa bei den Herstellern von Umweltschutzanlagen, auch heute noch nicht quantifizierbar sind, zählt Ifo zu den positiven Wirkungen des Umweltschutzes, daß auf dem „Umweltschutzmarkt“ mit Ausrüstungsgütern, Bau- und Dienstleistungen inländische Anbieter 1980 einen Umsatz von schätzungsweise 16 bis 18 Mrd. DM erzielten und daß dadurch ca. 170 000 bis 180 000 Arbeitsplätze ausgelastet werden konnten. Der „Umweltschutzsektor“ sei damit eine bedeutende und zugleich überdurchschnittlich wachstumsstarke Branche. Die aus diesem Branchenwachstum abgeleitete These, hierdurch würden etwaige umweltschutzbedingte Wachstumseinbußen in anderen Bereichen der Volkswirtschaft „tendenziell ausgeglichen“, bedarf allerdings noch eingehender Begründung.

Sowohl Ifo als auch RWI kommen zu dem Schluß, daß bisher von einer generellen Benachteiligung der deutschen Industrie im internationalen Wettbewerb durch die Umweltschutzpolitik nicht gesprochen werden kann. Nach Ifo sind bisher nur in Ausnahmefällen die steigenden Umweltschutzkosten in Deutschland ausschlaggebend für Direktinvestitionen im Ausland gewesen. Zu Recht erwähnt DIW auch positive Teileffekte verstärkten Umweltschutzes, nämlich neue Felder für den Export, die sich deutsche Unternehmen durch forcierte Entwicklung geeigneter Umweltschutztechniken erschließen könnten. Ifo stellt allerdings fest, daß die Exporterfolge bisher nicht über dem Durchschnitt liegen, z. T. deshalb, weil ausländische öffentliche Investoren in ihren Beschaffungsverhalten gegenüber Importen nicht offen genug sind.

86. Insgesamt ist sich die Bundesregierung mit den Instituten darin einig, daß Umweltpolitik nicht wirtschaftspolitische Ziele zu verwirklichen hat, sondern ihre Entscheidungen vor dem Hintergrund des politisch angestrebten Niveaus der Umweltqualität getroffen werden müssen. Dabei bestätigen die Institute die Politik der Bundesregierung, die darauf gerichtet ist, weitestgehend das Verursacherprinzip zur Geltung zu bringen und marktkonforme Steuerungsinstrumente einzusetzen, um die angestrebten Umweltschutzwirkungen mit möglichst geringen verwaltungsmäßigen Eingriffen und minimalen wirtschaftlichen Friktionen zu erreichen.

g) Arbeitsmarktpolitik

87. Die Institute kommen überwiegend zu dem Ergebnis, daß die Arbeitsmarktpolitik einen positiven Beitrag zur Milderung der Beschäftigungsprobleme geleistet habe. So verweist Ifo darauf, daß eine auf Qualifikationsaspekte abstellende Arbeitsmarktpolitik zwar die Beschäftigungsprobleme nicht lösen, aber viel zu ihrer Linderung beitragen könne. Hervorgehoben wird insbesondere der Beitrag zur Förderung der beruflichen Mobilität, zum Abbau struktureller Qualifikationsdiskrepanzen, zur Vermeidung von Qualifikationsverlusten sowie zur Milderung der Arbeitslosigkeit in den durch verschärfte Ausleseprozesse aus dem Arbeitsmarkt herausgefilterten Problemgruppen. Die Bundesregierung stimmt dieser Beurteilung zu.

Dagegen kann sie die Kritik des DIW, die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik seien in den letzten Jahren soweit wie möglich zurückgeschraubt worden, nicht teilen. Vielmehr wurden, wie auch Ifo ausdrücklich feststellt, die Ausgaben für berufliche Bildung und für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ausgeweitet und die Zahl der Teilnehmer gesteigert.

h) Mittelstandspolitik

88. Unternehmensgrößenbezogene Aspekte — auch Fragen der Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen — werden von den Instituten eher am Rande behandelt. Dabei waren auch von der Datenlage her relativ enge Grenzen gezogen. So kommt z. B. Ifo bei einer Spezialuntersuchung (vgl. Ziffer 2) zu dem Ergebnis, daß eine gesamtwirtschaftlich umfassende Behandlung von Größenaspekten im Rahmen der sektoralen Strukturberichterstattung nicht realisierbar ist. Auf der anderen Seite argumentiert das Münchener Institut wohl zu Recht, daß ein für alle Sektoren einheitliches Vorgehen ohnehin nur in begrenztem Umfang ökonomisch sinnvoll wäre. Die Bundesregierung legt Wert darauf, daß im Rahmen der Strukturberichterstattung die vorhandenen Möglichkeiten zur Untersuchung größenbezogener Aspekte künftig verstärkt genutzt werden.

Im Rahmen der erwähnten Spezialstudie hat Ifo unter anderem Anhaltspunkte dafür gefunden, daß die Gewinnsituation bei kleineren Unternehmen

des Verarbeitenden Gewerbes — die Umsatzrentabilität bzw. der Jahresüberschuß je Beschäftigten — relativ günstiger ist als bei größeren Unternehmen. Sie hätten somit bessere Möglichkeiten zur Eigenkapitalbildung und Finanzierung von Investitionen (erfaßt wurden Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten im Zeitraum 1977 bis 1980). Nach Ergebnissen des HWWA-Strukturberichts haben die kleinen und mittleren Unternehmen nach 1975 tatsächlich lebhafter investiert als die Großunternehmen (z. B. in Druckgewerbe, Maschinenbau, Elektrotechnik und — vor allem — Chemie). Die Bundesregierung sieht darin einen Beleg für die Leistungs- und Anpassungsfähigkeit dieser Unternehmen.

89. Im Zusammenhang mit der Bewertung des Subventionswesens äußern sich Ifo und IfW auch zu den Existenzgründungshilfen. Das Münchener Institut weist auf die Gefahr hin, daß durch zuviel Förderung eine Subventionsmentalität erzeugt werden könnte; ein Abbau der Steuerbelastung sei deshalb einem weiteren Ausbau der Förderung vorzuziehen. Die Kieler Gutachter sprechen sich für eine Straffung und Vereinfachung der Existenzgründungsprogramme aus. Nach Auffassung der Bundesregierung hat sich das bestehende Instrumentarium, insbesondere Eigenkapitalhilfe-Programm und ERP-Existenzgründungsprogramm, gut bewährt; die Gründungsaktivitäten haben sich belebt. Auf längere Sicht sollten vorrangig Gründungshemmnisse abgebaut und die steuerlichen Rahmenbedingungen für den Strukturwandel — und damit nicht zuletzt für Existenzgründungen — verbessert werden.

III. Fortsetzung der Strukturberichterstattung

90. Die vorliegenden Strukturberichte stellen — im Vergleich zur ersten Berichtsrunde — einen Fortschritt dar. Eine Fortführung des Projekts um eine weitere Runde erscheint insgesamt gerechtfertigt. Dabei sollten Untersuchungsansätze weitergeführt und vertieft, zusätzliche Möglichkeiten der Strukturanalyse ausgelotet und neuere Strukturentwicklungen — auch die Reaktionen von Staat und Wirtschaft — einer kritischen Wertung unterzogen werden. Die Bundesregierung geht im einzelnen von folgendem Konzept aus:

- a) Fortsetzung der Strukturberichterstattung um eine vierjährige Berichtsrunde in gestraffter Form.
- b) Weitere Beteiligung der fünf Wirtschaftsforschungsinstitute unter Beibehaltung bewährter Eckdaten:
 - Gesamtwirtschaftliche Konsistenz der Untersuchungen;
 - tiefgegliederte Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen als Datenbasis;
 - Methodenpluralismus und -transparenz.

c) Folgende Themenfelder sind vorgesehen:

- Ursachen und Entwicklungslinien des Strukturwandels; Wechselwirkungen zwischen struktureller und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung;
- Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik im veränderten gesamtwirtschaftlichen Umfeld;
- Wachstums- und Strukturwirkungen staatlicher Eingriffe in diesem Umfeld;
- Interdependenzen struktureller Anpassungsprozesse im nationalen Rahmen, innerhalb der EG und im weltweiten Zusammenhang.

Dabei besteht weiterhin ein besonderes Interesse an einer möglichst umfassenden Wirkungsanalyse staatlicher Interventionen und an Vorschlägen zum Abbau bzw. zur effizienzsteigernden Umgestaltung solcher Eingriffe.

- d) Es ist beabsichtigt, zur Straffung der Berichtsrunde einzelnen Instituten Schwerpunktthemen vorzugeben.

- e) Angesichts der verlängerten Berichtsperiode sollen Zwischenberichte mit inhaltlichen Ergebnissen zu ausgewählten Themen nach ca. zwei Jahren vorgelegt werden.

Der Deutsche Bundestag hat die haushaltsmäßigen Voraussetzungen für einen vierjährigen Auftragszeitraum bei einem vorgesehenen Mittelvolumen von jährlich 3 Mio. DM geschaffen.

Zusammenfassungen der Strukturberichte 1983

Die fünf an der sektoralen Strukturberichterstattung beteiligten Institute haben die folgenden Zusammenfassungen ihrer Berichte vorgelegt.

**Zusammenfassung des Strukturberichts 1983
des Deutschen Instituts für
Wirtschaftsforschung, Berlin**

1. Seit 1980 befindet sich die Wirtschaft der Bundesrepublik erneut in einer Rezessionsphase. Daher hat sich das Tempo des Strukturwandels seit 1980 wieder erhöht — wie in früheren Rezessionen auch. Dies verdeutlicht den engen Zusammenhang von konjunktureller und struktureller Entwicklung.

2. Sind Rezessionsjahre wie 1981 und 1982 gleichzeitig Endjahre einer Analyse, dann besteht die Gefahr, längerfristige Entwicklungstrends zu negativ einzuschätzen. Dennoch muß festgestellt werden, daß trotz des rascheren Strukturwandels und der darin zum Ausdruck kommenden Flexibilität der Wirtschaft das globale Beschäftigungsungleichgewicht sich — wie von vielen Stellen vorhergesagt — rapide vergrößert hat, mit der Folge einer in der Geschichte der Bundesrepublik bisher unbekannten Massenarbeitslosigkeit.

3. Im Gegensatz zu der Entwicklung bis 1980 werden seither für die gesamte Produktion von Gütern für sämtliche Bereiche der inländischen Endnach-

Tabelle 1

Erwerbstätige nach Bereichen der Endnachfrage 1976 bis 1982

— 1000 Personen —

	Privater Verbrauch	Staats- verbrauch	Bruttoinvestitionen			Inlän- dische Nachfrage	Ausfuhr	Erwerbs- tätige Insgesamt
			Insgesamt	davon Bauten	Aus- rüstungen			
	den Nachfragebereichen zugerechnete Beschäftigte							
1976	10 455	5 028	4 526	2 911	1 352	20 009	5 521	25 530
1977	10 451	4 996	4 511	2 880	1 401	19 958	5 532	25 490
1978	10 437	5 078	4 616	2 975	1 436	20 131	5 513	25 644
1979	10 290	5 250	4 911	3 092	1 507	20 451	5 535	25 986
1980	10 267	5 359	4 899	3 192	1 486	20 537	5 726	26 251
1981	10 115	5 371	4 458	3 076	1 382	19 944	6 126	26 070
1982	9 885	5 225	4 175	2 895	1 230	19 285	6 324	25 609
	Beschäftigtenäquivalente der Importe							
1976	3 190	410	810	.	.	4 410	1 290	5 700
1980	3 445	420	1 005	.	.	4 870	1 540	6 410
	Differenzen zum Vorjahr; den Nachfragebereichen zugerechnete Beschäftigte							
1977	- 4	- 32	- 15	- 31	+ 49	- 51	+ 11	- 40
1978	- 14	+ 82	+105	+ 95	+ 35	+173	- 19	+154
1979	-147	+172	+295	+117	+ 71	+320	+ 22	+342
1980	- 23	+109	- 12	+100	- 21	+ 86	+191	+265
1980/76	-188	+331	+373	+281	+134	+528	+205	+721
1981	-152	+ 12	-441	-116	-104	-593	+400	-181
1982	-230	-146	-283	-181	-152	-659	+198	-461
1982/80	-382	-134	-724	-297	-256	-1 252	+598	-642
	Beschäftigtenäquivalente der Importe							
1980/76	+225	+ 10	+195	.	.	+460	+250	+710

Quellen: Input-Output-Rechnung des DIW; Statistisches Bundesamt, Fachserie 18.

frage immer weniger Beschäftigte benötigt. Allein für die Deckung der Investitionsnachfrage waren binnen zweier Jahre 720 000 Personen weniger erforderlich als 1980. Auch die Nachfrage des Staates verstärkte die Beschäftigungsprobleme, anders als in den früheren Rezessionsperioden.

4. Lediglich für die durch die Exportnachfrage ausgelöste Produktion wurden im selben Zeitraum erheblich mehr Personen benötigt. Dies konnte aber den Rückgang der Zahl der im Inland Erwerbstätigen nur zur Hälfte auffangen.

5. Die Analyse dieser Entwicklung erweckt Zweifel an deren Dauerhaftigkeit. Die Lage auf den Weltmärkten ist schwieriger geworden, der Protektionismus nimmt zu, und auch die bedrohliche Überschuldung vieler „Schwellenländer“ läßt es fraglich erscheinen, ob der Export auch künftig diese Rolle für den Wohlstand und den Beschäftigungsgrad in der Bundesrepublik spielen kann. Es ist zu befürchten, daß ohne eine Belebung der inländischen Nachfrage die Unterbeschäftigung zementiert wird.

6. Hinzu kommt, daß sich der internationale Wettbewerbsdruck verschärft hat; für einige Branchen kann die Anpassung ohne staatliche Hilfe kurzfristig offenbar nicht bewältigt werden.

7. Angesichts dieser Situation gibt es erhöhten Handlungsbedarf auf allen Entscheidungsebenen.

8. Alle Entscheidungsträger (Staat, Unternehmen, private Haushalte) müssen bei ihren Entscheidungen die für die Volkswirtschaft als Ganzes *unbeeinflußbaren Ausgangsbedingungen* berücksichtigen. Neben der Entwicklung des Welthandels ist auch die Bevölkerungsentwicklung zu den weitgehend unbeeinflußbaren Ausgangsbedingungen zu zählen.

9. Die Entwicklung des *Welthandels* in den 70er Jahren ist geprägt worden durch die Phase außenwirtschaftlicher Strukturbrüche, die eingesetzt hat mit den weltweiten Inflationstendenzen, der Freigabe der Wechselkurse und der ersten Energiepreissteigerung. Die Industrieländer waren zunehmend der Konkurrenz der Schwellenländer ausgesetzt, die ihren Anteil am Welthandel gegenüber 1972 noch stärker ausdehnen konnten als Japan. Zwar hat die Bundesrepublik im Vergleich zu den übrigen Industrieländern ihren Marktanteil gehalten; insgesamt aber haben die Impulse vom Welthandel an Dynamik verloren.

10. Von der *Bevölkerungsentwicklung* gehen in vielerlei Hinsicht Einflüsse auf den Strukturwandel aus. Wenn das Verhältnis von Bevölkerung zu Erwerbspotential sich verändert, so weicht die mögliche Steigerung der realen Pro-Kopf-Einkommen von den möglichen Zuwächsen der Produktionsleistung je Erwerbsfähigen ab. Nach 1974 nahm der Anteil der Erwerbsfähigen bei den Deutschen zu. Die gleichzeitige Änderung des Altersaufbaus der ausländischen Bevölkerung in Richtung auf einen

sinkenden Anteil der Erwerbsfähigen hat diesen Trend insgesamt kaum beeinflußt.

11. Die Konjunkturerinbrüche haben angesichts der demographischen Trends einen stärkeren Anstieg in der Arbeitslosigkeit zur Folge als früher. Auch das Transfersystem reagiert in Teilen auf die Bevölkerungsentwicklung, besonders bei der Versorgung älterer Menschen. Dagegen sind die Einflüsse auf den privaten Konsum und die Bereitstellung von Infrastruktur nur sehr schwer von anderen Determinanten der Nachfrage zu trennen.

12. Der Strukturwandel besteht keinesfalls nur aus der Anpassung an weitgehend unveränderbare Ausgangsbedingungen, sondern ist auch Resultat eines interdependenten Prozesses, auf den die Handlungen und Entscheidungen aller Beteiligten einwirken. Sie sind eingebettet in den *institutionell-rechtlichen Rahmen* und seine Veränderungen. In ihm kommen die in Gesetze oder institutionelle Regelungen transformierten Wertvorstellungen aller am Wirtschaftsprozess Beteiligten zum Ausdruck, deren Wandlungen letztlich zu einer — wenn auch nur langsamen — Veränderung dieses Rahmens führen. Von besonderer Bedeutung sind hier Gesetze und Gesetzesänderungen im Bildungs- und Sozialbereich. Hiervon gingen nicht nur zahlreiche Einflüsse auf das Verhalten der Privaten und der Unternehmen aus; auch Verschiebungen in den staatlichen Ausgabenstrukturen waren die Folge.

13. Die Entscheidungen aller sind im Prinzip zwar interdependent; dennoch sind die vom Staat verfolgten *wirtschaftspolitischen Strategien* für Unternehmen und private Haushalte oft ein entscheidendes Faktum. Insofern hat die Analyse der staatlichen Entscheidungen ein besonderes Gewicht. Auch der Auftrag zur Strukturberichterstattung akzeptiert diesen Gesichtspunkt. Außerdem richtet sich der erhöhte Handlungsbedarf vor allem an die Adresse des Staates.

14. In der auf Globalsteuerung gerichteten *Prozeßpolitik* in der Bundesrepublik verfolgt die Bundesbank das Ziel der Preisstabilität unter Beachtung der Währungspolitik, die Tarifparteien betreiben Einkommenspolitik und die Regierungen Finanzpolitik. Angesichts dieser institutionellen Zuständigkeiten hat sich die Koordination der Politikbereiche als unzureichend erwiesen, wie sich an der steigenden Arbeitslosigkeit zeigt.

15. Weder Geld- noch Finanzpolitik haben in den 70er Jahren einen konsequent wachstums- und stabilitätsorientierten Kurs durchgehalten. Die Geldpolitik zeigte oft Überreaktionen auf stabilitätspolitische, konjunkturelle und außenwirtschaftliche Fehlentwicklungen. Auch die Finanzpolitik hat keinen wachstumsverstetigenden Kurs verfolgt.

16. Die *Arbeitsmarktpolitik* stieß angesichts der rasch steigenden Arbeitslosigkeit und des zunehmenden Gewichts der Lohnersatzleistungen bald an fiskalische Grenzen, die zu sukzessiven Einschränkungen der Ausgaben für die „aktive“ Ar-

beitsmarktpolitik führten. Daher sollten die Finanzierungsmodalitäten der Bundesanstalt für Arbeit neu überdacht werden.

17. Unter Wachstums- und Kapazitätsgesichtspunkten muß die staatliche Investitionsentwicklung anders beurteilt werden als unter dem Gesichtspunkt ihrer Einkommens- und Beschäftigungswirkungen. Für die Bundesrepublik ist die Ausstattung mit Einrichtungen der *Infrastruktur* durch die abgeschwächte Entwicklung der staatlichen Anlageinvestitionen bisher nicht in Mitleidenschaft gezogen worden. Dies gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, daß im Durchschnitt aller Aufgabenbereiche der Anteil der Ersatz- an den Bruttoinvestitionen zugenommen hat. Dabei sind jedoch regionale oder aufgabenspezifische Defizite zu berücksichtigen.

18. Dagegen zeichnen sich besonders auf kommunaler Ebene Engpässe in der Finanzierung des Personals und der Sachmittel ab, die für die Nutzung der Infrastruktureinrichtungen erforderlich sind. Die Gebietskörperschaften haben zwar ihre Bemühungen verstärkt, die Betriebskosten von Infrastruktureinrichtungen mit Gebühren zu finanzieren; die vorhandenen Potentiale dürften aber noch nicht ausgeschöpft sein, auch im Hinblick auf mögliche Überschüsse bei einzelnen Leistungen zur Deckung von Defiziten an anderen Stellen.

19. Die *Subventionen* sind mit den steigenden Haushaltsdefiziten des Staates zunehmend als der Bereich gekennzeichnet worden, in dem Einsparpotentiale vorhanden seien. Zum Teil sind diese schon genutzt worden. Dennoch haben die Erhaltungssubventionen noch an Gewicht gewonnen. Positiv schlägt die Ausweitung der Förderung von Forschung und Entwicklung zu Buche, wenn auch ihr Gewicht relativ gering ist. Eine vertiefende Analyse der Ziele und Instrumente der Subventionspolitik hat einen Katalog entbehrlicher Subventionen mit einem Einsparpotential von über 6 Mrd. DM für das Jahr 1982 erbracht; dabei sind die Subventionen für die Bundesbahn noch ausgeklammert worden.

20. Verringert sich der Investitionsbedarf für den Ausbau der Infrastruktur, so ist dies keinesfalls gleichbedeutend mit einem verringerten Bedarf an staatlicher Einflußnahme auf den Strukturwandel. Mit einer Umschichtung innerhalb der Subventionshaushalte ist es daher nicht getan. Eine angemessene Aufstockung der Mittel zur Beeinflussung des Strukturwandels — Subventionen im weiteren Sinne — ist erforderlich.

21. Die sektoralen Unterschiede in der Besteuerung wurden durch das Subventionssystem noch verstärkt. Die Land- und Forstwirtschaft und der Bergbau erhalten mehr Subventionen, als sie Steuern zahlen.

22. Unter den Subventionen erhielten die für die *Wohnungsbauförderung* ein zunehmendes Gewicht. Bei der (direkten) Förderung des sozialen Wohnungsbaus hat sich gezeigt, daß mit der begonnenen Liberalisierung weder die konzeptionellen noch

die finanziellen Probleme gelöst werden konnten. Bei schrumpfendem Bestand an Sozialwohnungen wird das Ziel, ein ausreichendes Angebot für „breite Schichten“ zu tragbaren Mieten bereitzustellen, verfehlt. Die Intensivierung der Eigentumsförderung bietet keine hinreichende Alternative.

23. Bei der steuerlichen Wohnungsbauförderung werden Vorschläge zur Neufassung von Normal- und Pauschalbesteuerung gemacht. Es ist sicherzustellen, daß die Normalbesteuerung für eigengenutzten Wohnraum nicht beansprucht werden kann. Auf die Ineffektivität der Bauherrenmodelle für das Angebot von Mietwohnungen wird hingewiesen. Die Begriffe der Bauherrngemeinschaft und der Werbungskosten sollten enger ausgelegt werden. Die Ausweitung des § 7b EStG auf Altbauten wird als problematisch eingestuft. Die steuerlichen Vergünstigungen werden insgesamt zu einer immer stärkeren Belastung des Staatshaushalts, die in ihrer Größenordnung kaum erkannt wird.

24. Die *Energiepolitik* hat in der Konzentration der Mittel auf den Steinkohlenbergbau dazu geführt, daß der Rückgang der inländischen Steinkohlegewinnung nach 1973 — zumindest vorübergehend — gestoppt werden konnte. Für einen beschleunigten Ausbau der Kernenergie nach 1973 konnte nicht die erforderliche politische Unterstützung gewonnen werden. Den Maßnahmen zur Förderung des Fernwärmeausbaus und der rationellen Energienutzung ist eine spürbare Verminderung des Energieverbrauchs Ende der 70er Jahre zuzuschreiben. Auch für die Energieforschung sind Impulse gegeben worden, selbst wenn man bedenkt, daß hier den Großtechnologien immer noch ein zu großes Gewicht eingeräumt wird.

25. Im Hinblick auf das *Erwerbsverhalten* der ausländischen und der deutschen Bevölkerung zeigt sich, daß die Differenz zwischen den Erwerbsquoten von Deutschen und denen von Ausländern sich von 1970 bis 1981 wesentlich verringert hat. Diese zunehmende Anpassung der ausländischen Bevölkerung in ihren Verhaltensweisen auf den Arbeitsmärkten zeigt sich auch in ihren Reaktionen auf die verschiedenen konjunkturellen Einbrüche im Zeitablauf.

26. Während die Veränderungsraten der *Bruttoerwerbs- und -vermögenseinkommen* der privaten Haushalte Anfang der 70er Jahre noch sehr hoch waren, fielen sie in der Krise von 1974 bis 1975 real auf fast Null. Auch in der Zeit danach konnten nur noch relativ bescheidene Zuwachsraten realisiert werden. Dabei haben sich die einzelnen Komponenten des Einkommens sehr unterschiedlich entwickelt; die Vermögenseinkommen sind wesentlich stärker gestiegen als die Erwerbseinkommen.

27. Für die Entfaltung der *privaten Konsumnachfrage* ist nicht das Bruttoeinkommen entscheidend, sondern das verfügbare Einkommen. Dazwischen schieben sich das Transfersystem zur sozialen Absicherung und Umverteilung und das Steuersystem, das vor allem der Finanzierung der staatlichen Lei-

stungserstellung, aber auch der Finanzierung von Defiziten im Umverteilungsprozeß dient. Da die von den Haushalten an den Staat geleisteten Sozialabgaben und Steuern schneller zugenommen haben als die Geldleistungen an die privaten Haushalte, ist das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte langsamer als das Bruttoerwerbs- und -vermögenseinkommen gewachsen. Dementsprechend ist die Nettoquote, d. h. die Relation des verfügbaren Einkommens zum Bruttoerwerbs- und -vermögenseinkommen, gesunken. Diese Entwicklung gilt — mit Ausnahmen — für die meisten sozialen Gruppen.

28. Für die verschiedenen sozialen Gruppen zeigen sich typische, weitgehend aber bekannte Beziehungen zwischen den durchschnittlichen Einkommen und den einzelnen Verwendungsbereichen des privaten Konsums. Sowohl hinsichtlich der Einkommensabhängigkeit als auch der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe ergibt sich im Zeitverlauf eine bemerkenswerte Stabilität der festgestellten Beziehungen. Auch von den Veränderungen des Altersaufbaus der Bevölkerung und der Größenstruktur der Haushalte gehen Auswirkungen auf die Zusammensetzung des privaten Konsums aus, die aber, verglichen mit den durch die Zunahme der Realeinkommen ausgelösten Effekten, nicht nennenswert sind.

29. Spar- und Konsumquote der privaten Haushalte entwickeln sich in starker Abhängigkeit vom Realeinkommen, jedoch mit periodisch deutlichen Abweichungen. Hier spielen Phänomene wie z. B. das Zwecksparen für größere Anschaffungen, aber auch die unterschiedlichen Einschätzungen der zu erwartenden wirtschaftlichen Entwicklung eine bedeutsame Rolle. Preisentwicklungen haben ebenso wie die Einführung neuer Produkte einen deutlichen Einfluß auf die Entwicklung der Struktur des privaten Verbrauchs. Im wesentlichen haben die realen Nachfrageveränderungen die Strukturverschiebungen begründet.

30. An der Haushaltsenergie hatten seit 1973 vor allem Gas, aber auch Elektrizität und Fernwärme steigende reale Verbrauchsanteile zu verzeichnen. Deren Preise wurden zwar auch von den beiden Ölpreisschüben erfaßt, jedoch mit Verzögerung und in stark abgeschwächter Form. Die Verringerung des spezifischen Heizenergieverbrauchs in der jüngsten Zeit ist sowohl auf Veränderung der Heizgewohnheiten bei gegebenem Anlagebestand als auch auf energiesparende Investitionen zurückzuführen.

31. Die Ausgaben für Kraftfahrzeuganschaffung und -haltung haben deutlich an Gewicht gewonnen. Dabei haben sich erhebliche Verschiebungen zwischen den Ausgabenanteilen für Neuanschaffung, Kraftstoffe und Reparaturen ergeben. Besonders stark expandieren die Ausgaben für Kraftstoffe, in erster Linie zu Lasten der für die Anschaffung verwendeten Mittel. Insgesamt hat sich aber der Fahrzeugbestand und damit das Nachfragepotential für Kraftstoffe weiter erhöht. Einsparbemühungen

sind zwar zu erkennen, sie reichten bisher aber nicht aus, um die vom Bestand ausgehenden expansiven Einflüsse zu kompensieren.

32. Etwa im gleichen Tempo wie die Kraftfahrzeugausgaben stieg die auslandswirksame Nachfrage, d. h. sowohl die Ausgaben für Auslandsreisen als auch die Ausgaben für importierte Waren. Der Einfluß der niedrigeren Importpreise war nur bei einigen Waren ein wichtiger Kaufgrund.

33. Die Analyse der sektoralen Auswirkungen der Verlagerung in der Verwendungsstruktur des privaten Konsums, gemessen in Beschäftigten, zeigt, daß bei insgesamt abnehmender Zahl der Beschäftigten für den privaten Verbrauch nur die Verwendungszwecke Verkehr und Nachrichtenübermittlung sowie persönliche Ausstattung (einschl. sonstige Waren und Dienstleistungen) im Zeitvergleich mehr Beschäftigte erforderten. Sektoral sind hiervon der Handel und vor allem private und öffentliche Dienstleistungen positiv beeinflußt worden.

34. Der Erfolg der von den *Unternehmen* gewählten Verhaltensweisen hängt nicht nur von Vorgängen ab, die sich in der Produktionssphäre abspielen. Von Bedeutung sind auch Finanzierungsvorgänge, die ihren bilanzmäßigen Niederschlag in der Veränderung von Forderungen und Verbindlichkeiten bzw. in der Erfolgsrechnung in Form von Zinserträgen und Zinsaufwendungen finden.

35. Für die Produktionsunternehmen in ihrer Gesamtheit lassen sich auch Bestände an Forderungen und Verbindlichkeiten ermitteln, so daß den Sachkapitalrenditen auch Eigenkapitalrenditen gegenübergestellt werden können. Die Ergebnisse zeigen, daß von 1962 bis 1979 weitgehend stabile Verhältnisse bestanden, sowohl was das Niveau als auch das Verhältnis der beiden Renditen zueinander angeht. Die Eigenkapitalrendite lag immer um 5 bis 6 v. H. über der Sachkapitalrendite. Von 1980 an verlief die Entwicklung dagegen nicht mehr parallel. In einigen Wirtschaftszweigen des Verarbeitenden Gewerbes sank die Eigenkapitalrendite sogar unter die Sachkapitalrendite, weil die Nettoaufwendungen der Unternehmen für Fremdmittel aufgrund der Zinsentwicklung sich stark erhöht hatte.

36. Die Renditeentwicklung für den gesamten Unternehmensbereich ist allerdings von gravierenden Strukturveränderungen gekennzeichnet. Der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an den Unternehmenseinkommen hat sich insbesondere in den 70er Jahren vermindert. Entsprechend haben vor allem die finanziellen Sektoren und die sonstigen Dienstleistungen ihren Anteil an den Gewinnen des Unternehmenssektors ausweiten können.

37. Die Verschiebung der Unternehmenseinkommen ist einhergegangen mit nicht minder starken Verschiebungen in der Investitionstätigkeit zugunsten der Dienstleistungen. Die überdurchschnittliche Sachkapitalrendite und das zunehmende Gewicht der sonstigen Dienstleistungen bei den Unternehmenseinkommen und der Kapitalbildung hat

zudem bewirkt, daß die Sachkapitalrendite im gesamten Unternehmensbereich sich im Niveau nicht wesentlich vermindert hat, obwohl sie in der Mehrzahl der Wirtschaftszweige gesunken ist.

38. Während die Gewinne der Produktionsunternehmen zum größten Teil als Entnahmen den privaten Haushalten zufließen, werden die Gewinne der finanziellen Sektoren zur Aufstockung des Eigenkapitals verwendet. Es verwundert daher nicht, daß sich der Anteil finanzieller Sektoren am Eigenkapital der Unternehmen ohne Wohnungsvermietung in den letzten 20 Jahren mehr als verdoppelt hat. Die zunehmende Zinsbelastung der Produktionsunternehmen in den letzten Jahren hat die Erträge der finanziellen Sektoren sprunghaft steigen lassen. Da diese Erträge jedoch kaum durch Entnahmen gemindert wurden, sondern fast vollständig zur Erhöhung des Eigenkapitals verwendet worden sind, konnte das 1974 erreichte Rentabilitätsmaximum nicht gehalten werden.

39. Die sektorale Verschiebung der Unternehmenseinkommen und der Investitionstätigkeit zugunsten der Dienstleistungen darf allerdings nicht gleichgesetzt werden mit einer Veränderung gleichen Ausmaßes in der Produktion. Sie ist vielmehr auch Ausdruck einer veränderten Organisation des Produktionsprozesses im Verarbeitenden Gewerbe.

40. Ein Indikator dafür ist das zahlenmäßige Anwachsen der zum Dienstleistungsbereich gehörenden Beteiligungs- und Holdinggesellschaften, denen in zunehmendem Maß auch die Investitionstätigkeit der produzierenden Unternehmen des gleichen Unternehmensverbundes übertragen wird. Dem entspricht auch der rapide Anstieg der Mieten und Pachten (Leasing) bei gleichzeitiger Stagnation der Investitionsaufwendungen. Die Leasing-Aufwendungen machen in einzelnen Branchen des Verarbeitenden Gewerbes bereits fast die Hälfte der verbrauchsbedingten Abschreibungen auf eigene Anlagen aus.

41. Auf den Inlandsmärkten hatten in der Bundesrepublik ansässige Unternehmen 1982 einen Marktanteil von knapp 88 v. H. Das sind 4 Prozentpunkte weniger als 1973. Der zunehmende Anteil der Importe an der Deckung der inländischen Nachfrage ist zu einem erheblichen Teil auf die Verteuerung der Mineralöleinfuhren zurückzuführen. Da die Nachfrage nach Industriewaren bei vielen Gütern schwächer zugenommen hat als die gesamte inländische Nachfrage, sind die Anteilsgewinne ausländischer Anbieter auf den Märkten für einzelne Industriewaren sehr viel größer als an der inländischen Nachfrage insgesamt gewesen.

42. Auf ausländischen Märkten werden von den Unternehmen der Bundesrepublik hauptsächlich Investitionsgüter angeboten. Der Weltmarkt für Investitionsgüter hat stärker expandiert als der übrige Welthandel. Davon haben auch die Investitionsgüterhersteller der Bundesrepublik profitiert. Der Anteil deutscher Produzenten am gesamten In-

vestitionsgütermarkt ist von 1970 um 5 Prozentpunkte auf 16 v. H. im Jahr 1982 gestiegen. Die zunehmende Produktion für den Export hatte von 1973 bis 1980 im Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes die Marktanteilsverluste bei der inländischen Nachfrage mehr als kompensieren können.

43. Die nachlassende Investitionstätigkeit der Unternehmen hat zu einer deutlichen Abflachung der Entwicklung des Produktionspotentials geführt. Auch in den Jahren vor 1980 reagierten viele Wirtschaftszweige zum Teil trotz steigender Nachfrage mit einem Abbau von Kapazitäten. Tendenziell hat diese Anpassung der Kapazitäten zu einer Verbesserung der Auslastung geführt.

44. Für die Investitionsentwicklung ist bedeutsam, daß in jedem Jahr immer mehr Ausrüstungen investiert wurden, als dem Einsatzverhältnis von Bauten zu Ausrüstungen im Produktionsprozeß entspricht. Um neues Produktionspotential zu schaffen, brauchte daher im Verhältnis zum technisch notwendigen Kapitalbedarf weniger investiert zu werden, da in stärkerem Maß auf bereits vorhandene Bauten zurückgegriffen werden konnte. Der verlangsamte Anstieg des marginalen Kapitalkoeffizienten ist auf diesen Sachverhalt zurückzuführen. Es ist zu vermuten, daß innerhalb der Ausrüstungsinvestitionen solche Prozesse ebenfalls eine Rolle spielen.

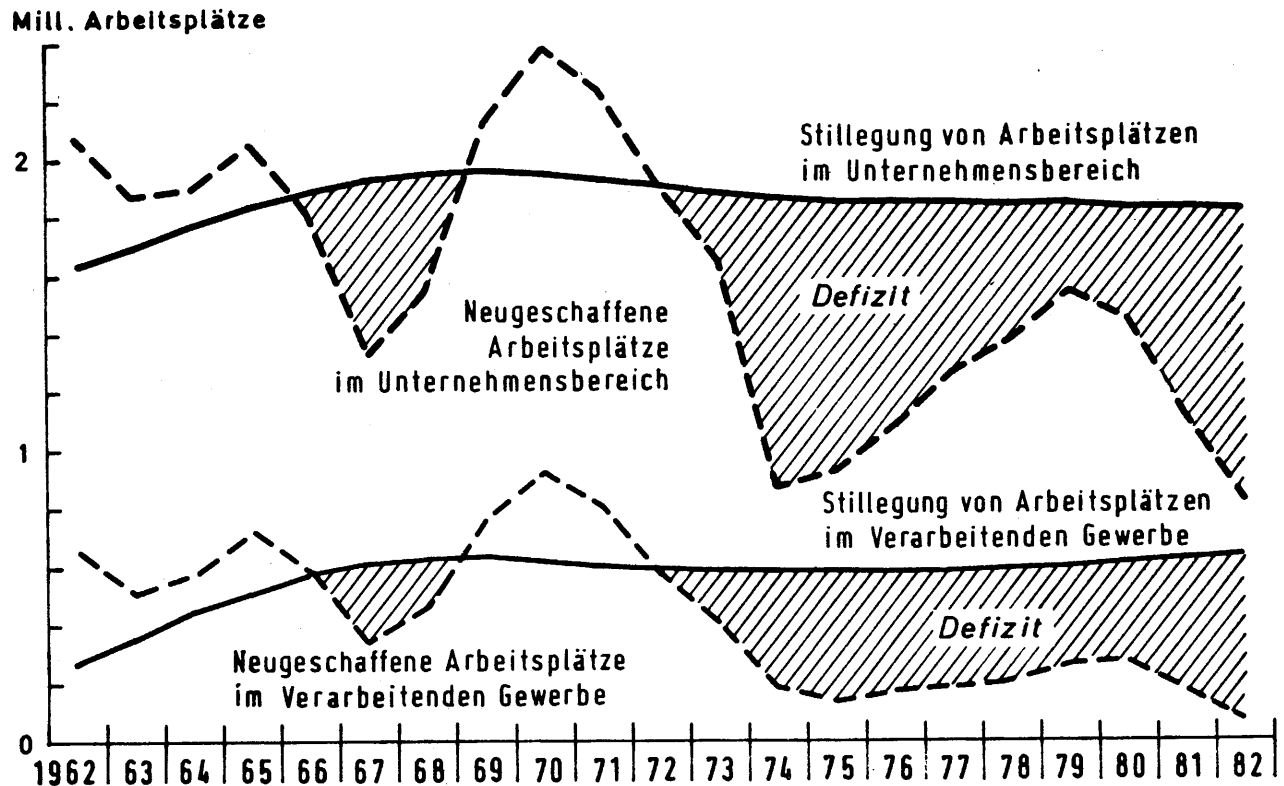
45. Verschiebungen in der Relation von Arbeitskosten zu Kapitalkosten haben in vielen Fällen nicht das Gewicht für die mit Investitionsprozessen verbundene Substitution, das ihnen häufig zugemessen wird. Dieses Ergebnis besagt nicht, daß die Verschiebung der Faktorpreisrelation überhaupt keinen Einfluß gehabt hätte, sondern nur, daß die Substitutionselastizitäten in der überwiegenden Anzahl der Wirtschaftszweige relativ niedrig sind. Investitionsstrategien zur Einsparung von Arbeitskräften lassen sich unter diesen Umständen eher als langfristig angelegte Prozesse interpretieren denn als kurzfristige Reaktionen auf Kostensteigerungen.

46. Der verlangsamt zunehmende Investitionsbedarf zur Ausweitung des Produktionspotentials hat sich auch auf die Entwicklung des Investitionsbedarfs für neue Arbeitsplätze ausgewirkt. Diese marginale Kapitalintensität ist gegenwärtig in vielen Wirtschaftszweigen geringer als die durchschnittliche Kapitalintensität.

47. Mit der Entscheidung über die Kapitalintensität neuer Anlagen ist auch die Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze festgelegt. In der Mehrzahl der Wirtschaftszweige ist in der Zeit seit 1973 das Produktionspotential schwächer gestiegen als die Arbeitsplatzproduktivität. Dies ist gleichbedeutend mit einem Rückgang der Zahl der Arbeitsplätze. Zugenommen hat die Zahl der Arbeitsplätze in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre nur noch in wenigen Wirtschaftszweigen. Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes fällt dabei lediglich der Straßenfahrzeugbau mit einem Anstieg um 55 000 Arbeitsplätzen gegenüber 1973 ins Gewicht.

Schaubild 1

Zeitliche Entwicklung der neugeschaffenen Arbeitsplätze im Unternehmensbereich¹⁾



1) Ohne Wohnungsvermietung.

DIW 83

48. Die Ursache für den Arbeitsplatzrückgang liegt überwiegend in der verlangsamten Investitionstätigkeit; es wurden nur wenig neue Arbeitsplätze geschaffen, während der Abgang von Arbeitsplätzen unvermindert anhielt. Diese Bewegung war so stark, daß die Zahl der unbesetzten Arbeitsplätze trotz des starken Beschäftigungsrückgangs nicht zugenommen hat.

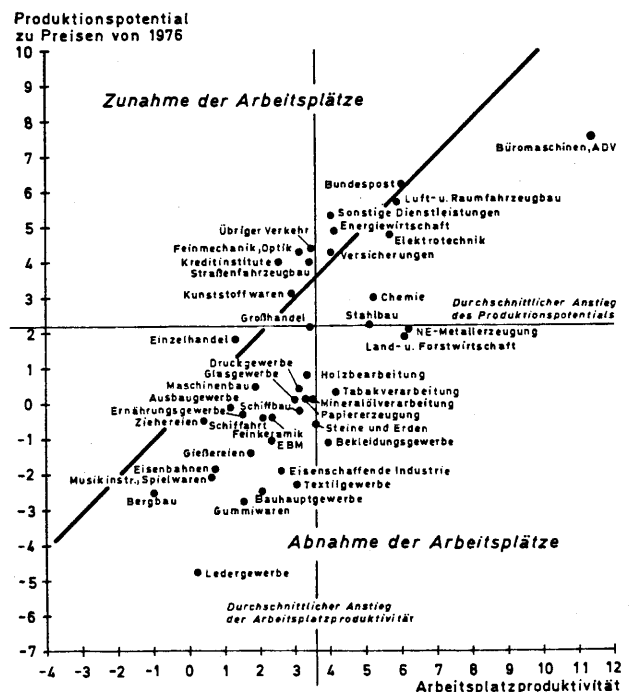
49. In der Kostenstruktur der meisten Wirtschaftszweige haben nicht die Lohnkosten das größte Gewicht, sondern die Käufe von Vorleistungen — Ausdruck der starken Arbeitsteilung der Volkswirtschaft. Wegen der Energiepreisssteigerungen ist in den 70er Jahren die Vorleistungsquote in der Mehrzahl der Wirtschaftszweige gestiegen. Die Vorleistungsstruktur hat sich auch zugunsten importierter Güter, die nicht zum Energiebereich gehören, verschoben, obwohl sich diese Güter in den siebziger Jahren in einer Reihe von Wirtschaftszweigen stärker verteuerten.

50. Die Entwicklung des spezifischen Stromverbrauchs und des spezifischen Brennstoffverbrauchs läßt darauf schließen, daß für den Energieeinsatz im Verarbeitenden Gewerbe im wesentlichen die Entwicklung der Produktionstechnik maßgebend gewesen ist, die von Preisschüben höchstens langfristig beeinflusst wird. Nur in wenigen Wirtschaftszweigen hat die reale, d. h. ins Verhältnis zu den Absatzpreisen gesetzte Energieverteilung zu ei-

Schaubild 2

Produktionspotential, Arbeitsplatzproduktivität und Arbeitsplätze 1973 bis 1982

Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate in v. H.



DIW 83

nem Rückgang der realen Energievorleistungsquote geführt.

51. Gemessen an den Anteilsveränderungen am Produktionswert sind in der Mehrzahl der Wirtschaftszweige die Kostensteigerungen beim Faktor Arbeit durch Substitutionsprozesse besser bewältigt worden als im Vorleistungsbereich.

52. Der Anstieg der gesamten Stückkosten ist in solchen Jahren besonders hoch, in denen mehrere Produktionsfaktoren von Preiserhöhungen betroffen sind, so daß auch durch Substitution Kostensenkungen nicht möglich sind. Dies gilt insbesondere für das Jahr 1974, als Lohn- und Energiekosten zugleich die Stückkosten der Unternehmen in die Höhe trieben. Die deutlich höheren Ölpreissteigerungen 1979/80 haben dagegen auf die Stückkostentwicklung weniger stark durchgeschlagen, weil sich gleichzeitig die Lohnsätze nur moderat erhöht haben.

53. Gleich hohe Preissteigerungen in allen Kostenbereichen bewirken allerdings auch, daß sämtliche Komponenten der nominalen Nachfrage relativ gleichmäßig zunehmen, so daß den Unternehmen eine Überwälzung der Kosten über die Absatzpreise leichtfällt. In der Mehrzahl der Wirtschaftszweige ist der Zusammenhang zwischen dem Anstieg der Stückkosten und dem der Absatzpreise sehr eng. Offensichtlich werden die inländischen Absatzpreise relativ rasch an die gestiegenen Kosten angepaßt.

54. Auch auf den Auslandsmärkten ist den meisten Wirtschaftszweigen die Weitergabe von Kostensteigerungen gelungen. Die kurzfristigen Anpassungsreaktionen bei den Ausfuhrpreisen an veränderte Stückkosten sind nur geringfügig schwächer als bei den inländischen Preisen. Auch langfristig ist nur bei wenigen Wirtschaftszweigen eine nennenswerte Preisdifferenzierung zwischen Inlands- und Auslandsmarkt zu erkennen. Die Aufwertung der D-Mark von 1973 bis 1982 hat in keinem Wirtschaftszweig die Unternehmen veranlaßt, ihre Ausfuhrpreise in D-Mark im gleichen Umfang schwächer steigen zu lassen als die Inlandspreise.

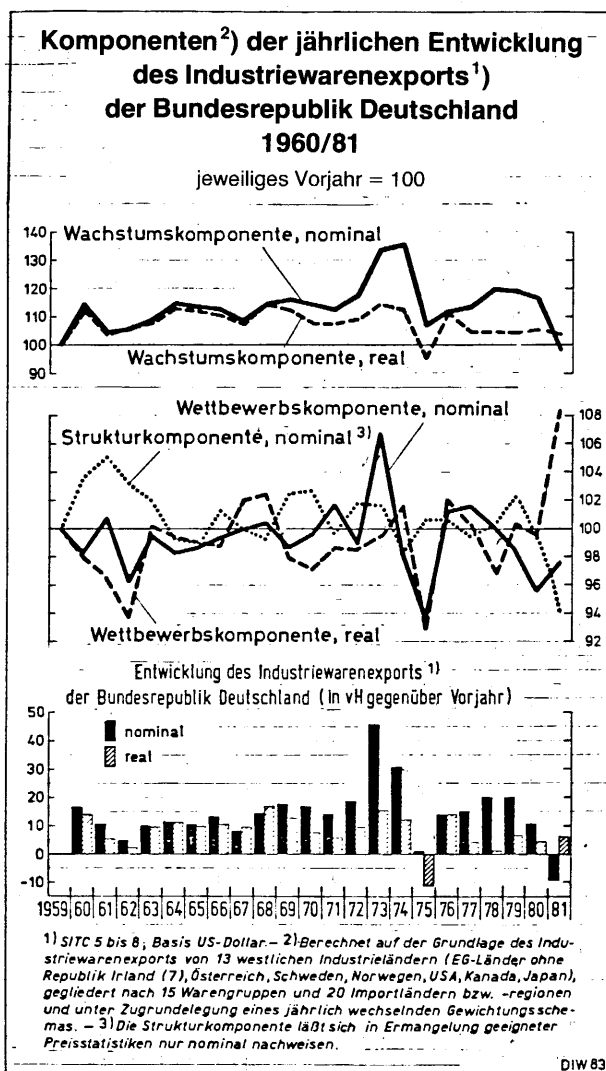
55. Die Entwicklung der Stückgewinne im Inlands- und im Auslandsgeschäft unterscheidet sich weniger aufgrund unterschiedlicher Stückkostentwicklungen, sondern mehr wegen der unterschiedlichen Preisentwicklung auf beiden Märkten. Entsprechende Berechnungen zeigen, daß die Entwicklung der Stückgewinne im Inlandsgeschäft vergleichsweise stabil ist, während die Stückgewinne im Auslandsgeschäft stärkeren Schwankungen unterliegen. An den gesamten Unternehmenseinkommen sind die im Ausland erzielten Gewinne nur mit 10 v. H. beteiligt, da der größte Teil der Unternehmensgewinne in den Dienstleistungsbereichen erzielt wird, die verhältnismäßig wenig exportieren.

56. Zu den auffälligsten Auswirkungen des Strukturwandels gehört die günstige Exportentwicklung. Die durch den Export ausgelösten *Beschäftigungs-*

effekte sind durchweg positiv gewesen. Andererseits sind aber auch die (hypothetisch) dem Import zugerechneten Beschäftigungsäquivalente gestiegen. Sie sind überdies auch höher als die inländischen Beschäftigteneffekte der Ausfuhr. Dem positiven Außenbeitrag, gemessen in D-Mark, steht somit ein negativer Außenbeitrag, gemessen in Beschäftigtenzahlen, gegenüber.

57. In einem zusammenfassenden Kapitel wird auf die *Wettbewerbsfähigkeit* der deutschen Wirtschaft eingegangen. Mit der Freigabe der Wechselkurse im Jahre 1973 sind hier neue Rahmenbedingungen gesetzt worden, die sich unterschiedlich auf die Entwicklung der Ausfuhr- und Einfuhrströme ausgewirkt haben. Für die Ausfuhr war bedeutsam, daß die D-Mark nominal nicht nur gegenüber dem Dollar, sondern auch gegenüber den Währungen der wichtigsten Handelspartner aufgewertet wurde. In realer Betrachtung ergab sich allerdings nur für 1973, dem ersten Jahr der Kursfreigabe, ein kräftiger Aufwertungseffekt. Von 1972 bis 1982 hat sich bei einer nominalen Aufwertung von insgesamt 55 v. H. in realer Betrachtung eine Abwertung ge-

Schaubild 3



genüber den Währungen der Handelspartner in Höhe von 9 v. H. ergeben. Für den Export von Industriewaren, auf den etwa 90 v. H. des Warenexports entfallen, hat die Entwicklung der Wechselkurse nach deren Freigabe somit per Saldo keine Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gebracht.

58. Auf die Einfuhr hätte sich die hier stärker ins Gewicht fallende DM-Aufwertung gegenüber dem Dollar tendenziell verbilligend auswirken müssen. Die exorbitante Besteuerung der Mineralöleinfuhren hat jedoch bewirkt, daß die preisdämpfenden Effekte bei allen übrigen Einfuhren überkompensiert wurden.

59. Trotz der Preissprünge im Mineralölbereich haben die Ausfuhrerlöse stets zur Finanzierung der Wareneinfuhr ausgereicht; sie übertrafen in der Regel die Wareneinfuhr so stark, daß auch das Defizit der Dienstleistungs- und Übertragungsbilanz finanziert werden konnte. Defizite in der Leistungsbilanz gab es nur in den Jahren 1979 bis 1981. Auf Ganze gesehen ist die Ausweitung der Ölrechnung von 1973 bis 1981 um 61 Mrd. DM durch die gleichzeitige Ausweitung des Überschusses im Industriewarenhandel um fast die Hälfte übertroffen worden. Hauptursache der hohen Leistungsbilanzdefizite der Bundesrepublik in den Jahren 1979 bis 1981 war also nicht eine generell schlechtere Wettbewerbsposition, sondern die abermalige außergewöhnliche Verteuerung der Erdölimporte.

60. Im Vergleich mit den wichtigsten konkurrierenden Ländern sind die Lohnstückkosten in Landeswährung in der Bundesrepublik seit 1972 relativ gering gestiegen. Durch Wechselkursveränderungen wurden die Kostenvorteile der zurückhaltenden Lohnpolitik weitgehend aufgehoben. Die Lohnzurückhaltung in der Bundesrepublik führte also seit 1972 nicht zu entsprechenden Kostenvorteilen im internationalen Wettbewerb.

61. Die von Herbst 1979 bis Herbst 1981 auch aus währungspolitischen Gründen gefahrene restriktive Geldpolitik hat zwar eine Umschichtung der Produktion von inländischer zu ausländischer Verwendung herbeigeführt, aber nur um den Preis sinkender Produktion, rückläufiger Investitionen und steigender Arbeitslosigkeit. Die Geldpolitik hätte den Wechselkurs stärker dem Markt überlassen müssen.

62. Die trotz der kräftigen DM-Aufwertung günstige Wettbewerbsposition der Bundesrepublik in den siebziger Jahren ist vor allem dem Spezialisierungsgrad der deutschen Industrie zuzuschreiben. Die hohe Qualität des Angebots erlaubte es, aufwertungsbedingte Verteuerungen zu überwälzen. Die Industrie profitierte dabei vor allem vom Handel zwischen den Industrieländern. Dies hat auch dazu beigetragen, daß dieselben wenigen wichtigen Warengruppen im Industriewarenexport der Bundesrepublik Ende der siebziger Jahre dominierten wie Anfang der sechziger Jahre.

63. Die Verflechtung der Bundesrepublik mit den übrigen EG-Ländern ist nach einer Unterbrechung durch den ersten Ölpreisschock weiter gestiegen. Die sektorale Entwicklung des Exports in die EG deutet darauf hin, daß die „Integrationsimpulse“ für den deutschen Export in den sechziger Jahren, nach Gründung der EG, größer waren als nach ihrer Ausweitung anfangs der siebziger Jahre.

64. Beim Industriewarenimport der Bundesrepublik ist die Konzentration auf dominierende Warengruppen nicht so stark ausgeprägt wie beim Export. Die Umschichtungen in der Warenstruktur waren stärker als beim Export. Entscheidend für den Wandel der Güterstruktur der Importe waren zumeist die güterspezifischen Struktureffekte, in denen sich die sektoralen Unterschiede im Grad der internationalen Arbeitsteilung widerspiegeln.

65. Auffällig für die Bundesrepublik sind das geringe Gewicht der Dienstleistungen am Export und die stark defizitäre Dienstleistungsbilanz. Zu einem Teil ist jedoch die relativ geringe Quote der Dienstleistungen am gesamten Außenhandel mit Gütern und Dienstleistungen lediglich der rechnerische Reflex einer im internationalen Vergleich weit überdurchschnittlichen Exportleistung der Bundesrepublik im Warenbereich. Zudem resultiert das chronische Gesamtdefizit der Dienstleistungsbilanz in erster Linie und in zunehmendem Ausmaß aus der besonders hohen Auslandsreisefreudigkeit der deutschen Bevölkerung.

66. Mit der Betrachtung der direkten Dienstleistungsausfuhr wird außerdem die außenwirtschaftliche Bedeutung des Dienstleistungssektors bei weitem nicht erfaßt. So entsteht durch die Warenausfuhr auch Beschäftigung im Dienstleistungsbereich. Insgesamt dürften 1981 schätzungsweise 2,5 Mio. Erwerbstätige direkt oder indirekt in den Dienstleistungsberufen für die Ausfuhr gearbeitet haben; davon 1,9 Mio. für die Warenausfuhr und 0,6 Mio. für die Dienstleistungsausfuhr. Die in den deutschen Warenexporten indirekt enthaltenen Dienstleistungen sind für die Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland also weit gewichtiger als die Dienstleistungsexporte selbst.

67. Der Strukturbericht enthält auch eine Kurzfassung des Schwerpunktthemas „Energieverteuerung und internationale Energiepreisdifferenzen“. Große Energiepreisdifferenzen, wie sie zwischen den meisten Ländern Westeuropas und Japans einerseits, den USA, Kanada und Norwegen andererseits festzustellen sind, dürften dazu beigetragen haben, daß Verbrauchs- und Produktionsstrukturen mit unterschiedlicher Energieintensität aufgebaut worden sind. Von 1971 an ist der spezifische Energieverbrauch des Verarbeitenden Gewerbes in den meisten OECD-Ländern gesunken. Am stärksten sank er in Japan.

68. Trotz zweier Ölpreiskrisen und der Energieverteuerung seit 1973 ist der spezifische Energieverbrauch des Verarbeitenden Gewerbes der Bundesrepublik in den siebziger Jahren langsamer ge-

sunken als in der vorangegangenen Dekade. Seit 1973 hat sich aber immerhin der Rückgang im Vergleich zum Zeitraum von 1960 bis 1973 etwas beschleunigt. Die Unterschiede in der Entwicklung des spezifischen Energieverbrauchs der einzelnen Sektoren des Verarbeitenden Gewerbes lassen sich nicht vorrangig auf Energiekostenunterschiede zurückführen. Sektoren mit hohen Energiekosten haben nämlich sowohl besonders starke Senkungen (Chemie) als auch Steigerungen des spezifischen Energieverbrauchs (NE-Metalle) zu verzeichnen.

69. Von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung des spezifischen Energieverbrauchs ist der technologische Fortschritt, der im Rahmen der Investitionstätigkeit der Unternehmen in den Produktionsapparat inkorporiert wird. Außerdem werden in energieintensiven Industriezweigen Energieeinsparungen ausgelöst, wenn über einen längeren Zeitraum hinweg die Preise für die Produkte dieser Sektoren schwächer angehoben werden können, als die Preise für die eingesetzten Energieträger steigen.

70. Die Entwicklung des Außenhandels nach 1973 bestätigt die These nicht, wonach energieintensive Industriezweige in Ländern mit eigenem Energievorkommen und niedrigen Energiepreisen durch die Energieverteuerung begünstigt werden.

71. Der Strukturwandel hatte nicht nur Auswirkungen auf die globale Beschäftigungsentwicklung, sondern auch auf die Stellung einzelner Berufsgruppen in einzelnen Branchen. Diesen Fragen ist vertieft in dem Schwerpunktthema „Arbeitsmarkt“ nachgegangen worden, dessen Kurzfassung im Strukturbericht integriert ist. Es hat sich gezeigt, daß die beobachtete Konzentration der Fachkräfte auf einzelne Branchen für diese mit Risiken verbunden sind. Bei schrumpfenden Kapazitäten gibt es für solche Fachkräfte häufig keine Kompensationsmöglichkeit in anderen Bereichen. Beispiele für solche Entwicklungen sind im Textilbereich, im Schiffbau, in der Stahlerzeugung und im Baugeerbe zu finden.

72. Nicht nur die Veränderung der Branchenstrukturen, sondern auch der Einsatz neuer Arbeitstechniken und -mittel hat die Beschäftigungsaussichten für bestimmte Berufe wesentlich beeinflußt. Eine Analyse der Arbeitsmarktpositionen von Berufen hat ergeben, daß auch aufgrund der Bildungsexpansion das Angebot höherer Qualifikation zugenommen hat.

73. Aus der Analyse der Arbeitsmarktpositionen wird deutlich, daß Engpässe im Beschäftigungssystem sich im Verlauf der siebziger Jahre fast ausschließlich aus dem Mangel an Arbeitsplätzen entwickelt haben. Selbst in der konjunkturell günstigen Beschäftigungsphase bis 1980 kann nur für wenige Berufe von Vollbeschäftigung gesprochen werden.

74. Die lang anhaltende Arbeitslosigkeit hat bisher nicht zu einer Verdrängung von Ausländern aus

den für sie spezifischen Tätigkeiten geführt. Der Rückgang der Ausländerbeschäftigung ist mehr auf die strukturelle Komponente des Branchenstrukturwandels als auf eine Substitution zurückzuführen. Allerdings sind Ausländer in der Randbelegschaft „überrepräsentiert“ und damit auch von konjunkturellen Beschäftigungsschwankungen überdurchschnittlich betroffen.

75. In der Analyse der Lohnstruktur ist der Nivellierungsthese nachgegangen worden. Es hat sich gezeigt, daß man eher von einer geschlechtsspezifischen Nivellierung sprechen kann; dagegen ist eine sozialgruppenbezogene Differenzierung zu erkennen. Die intersektorale Lohnstruktur hat sich in den siebziger Jahren als relativ konstant erwiesen.

Zusammenfassung des Strukturberichts 1983 des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung, Hamburg

Abnehmende wirtschaftliche Dynamik

Die Wirtschaftspolitik sieht sich heute in stärkerem Ausmaß als früher dem Problem gegenüber, daß die Anzahl von schrumpfenden Branchen zunimmt. Dies ist nicht das Ergebnis eines verstärkten Strukturwandels, sondern einer abnehmenden wirtschaftlichen Dynamik. Das Tempo des Strukturwandels ist seit dem ersten Ölpreisschock deutlich zurückgegangen, obwohl sich die deutsche Wirtschaft in starkem Maße an Veränderungen der internationalen und nationalen Rahmendaten anpassen mußte — an die Verteuerung der Energie, an neue Wechselkursrelationen, an den Konkurrenzdruck Japans und der Schwellenländer, an ein wachsendes Angebot von Arbeitsuchenden.

Der Wandel der sektoralen Beschäftigungsstruktur ist zum Teil eine Fortsetzung des Strukturwandels, der bereits vor der Energieverteuerung in den Jahren 1960 bis 1973 stattgefunden hatte. Die 21 Branchen — vorwiegend aus der Vorleistungs- und Verbrauchsgüterproduktion —, die bereits zwischen 1960 und 1973 insgesamt 3,2 Mio. Arbeitskräfte freigesetzt hatten, haben zwischen 1973 und 1980 ihre Beschäftigung weiter um 1,2 Mio. Arbeitskräfte eingeschränkt. Der Trendbruch nach der Energieverteuerung wird in der Beschäftigungsentwicklung einer zweiten Gruppe von Branchen sichtbar, die vor 1973 die Anzahl der Arbeitsplätze zusammen um eine Million erhöht und danach bis 1980 um 0,7 Mio. verringert hatten. Neben dem Handel gehörten hierzu zwölf Wirtschaftszweige des sekundären Sektors, darunter die Chemie, die Elektronik, der Maschinenbau und das Bauhauptgewerbe. Von den 27 Branchen, die vor 1973 Arbeitskräfte aufgenommen hatten, haben nur 14 auch bis 1980 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Neben den Dienstleistungsbereichen gehören hierzu nur noch wenige Branchen aus dem sekundären Sektor, zum Beispiel der Automobilbau (Tabelle 1).

Tabelle 1

Entwicklung der Erwerbstätigkeit 1960 bis 1982 nach Branchengruppen ^a

	Veränderungen in Tausend					Anteile in v. H.		
	1960 bis 1973	1973 bis 1977	1977 bis 1980	1973 bis 1980	1980 bis 1982 ^b	1960	1973	1980
Gruppe 1								
Landwirtschaft, Forstwirtschaft etc.	-1 657	-335	-153	-488	-53	13,7	7,2	5,5
Kohlenbergbau	-260	-9	-11	-20	(-2)	1,9	0,9	0,8
Übriger Bergbau	-33	-4	0	-4	(1)	0,2	0,1	0,1
Feinkeramik	-16	-8	0	-8	(-5)	0,3	0,3	0,2
Eisenschaffende								
Industrie	-128	-28	-13	-41	(-40)	1,8	1,3	1,2
Ziehereien	-12	-8	-7	-15	(-10)	1,2	1,1	1,1
Stahl-, LM-Bau	-38	-10	-3	-13	(-7)	0,9	0,8	0,7
Schiffbau	-24	-3	-10	13	(1)	0,4	0,3	0,2
EBM-Waren	-3	-49	-5	-54	(-22)	1,6	1,5	1,3
Holzbearbeitung	-19	-10	-5	-15	(-8)	0,4	0,3	0,2
Zellstoff	-20	-12	0	-12	(-1)	0,3	0,2	0,2
Ledergewerbe	-104	-32	-7	-39	(-10)	1,0	0,6	0,5
Textilgewerbe	-237	-117	-24	-143	(-48)	2,8	1,8	1,3
Bekleidungsgewerbe ..	-104	-105	-14	-119	(-38)	2,1	1,7	1,2
Tabakverarbeitung	-46	-7	-1	-8	(-1)	0,3	0,1	0,1
Eisenbahnen	-81	-46	-39	-85	(-4)	2,0	1,6	1,3
Private Haushalte	-292	-18	-13	-31	(-7)	1,5	0,3	0,2
Steine, Erden	-29	-53	1	-52	(-22)	1,2	1,1	0,9
Gießereien	-35	-23	5	-18	(-9)	0,7	0,5	0,5
Musikinstrumente etc.	-6	-4	2	-2	(-2)	0,4	0,4	0,4
Holzverarbeitung	-101	-39	13	-26	(-30)	1,9	1,5	1,4
	-3 245	-922	-284	-1 206	(-316)	36,6	23,6	19,3
Gruppe 2								
Chemie	104	-8	-10	-18	(-12)	2,0	2,4	2,4
Gummiverarbeitung ...	20	-18	0	-18	(-8)	0,5	0,5	0,5
NE-Metallindustrie	2	-13	-2	-15	(-5)	0,3	0,3	0,3
Maschinenbau	157	-85	-7	-92	(-25)	4,0	4,5	4,2
Büromaschinen, EDV ..	44	-29	0	-29	(-4)	0,2	0,4	0,3
Druckerei,								
Vervielfältigung	24	-50	-1	-51	(-8)	0,9	1,0	0,8
Mineralölverarbeitung	9	-18	6	-12	(0)	0,2	0,2	0,2
Glasgewerbe	5	-14	1	-13	(-8)	0,4	0,4	0,3
Elektrotechnik	279	-110	7	-103	(-62)	3,6	4,6	4,3
Papierverarbeitung	17	-28	1	-27	(-7)	0,5	0,6	0,5
Ernährung	15	-50	17	-33	(-18)	3,5	3,4	3,4
Bauhauptgewerbe	86	-405	92	-313	(-104)	5,9	6,0	5,0
Handel	193	-89	82	-7	-131	12,7	13,0	13,3
	955	-917	186	-731	(-392)	34,7	37,3	35,5
Gruppe 3								
Kunststoffindustrie ...	108	-9	31	22	(-8)	0,4	0,8	0,9
Straßenfahrzeugbau ...	321	-12	83	71	(-31)	2,2	3,3	3,7
Ausbaugewerbe	135	-2	57	55	(-3)	2,3	2,7	3,0
Bundespost	97	-26	29	3	(10)	1,5	1,8	1,9
Übriger Verkehr	47	-9	36	27	(-11)	2,1	2,2	2,4
Versicherungen	87	-8	10	2	(1)	0,4	0,8	0,8
Energiewirtschaft	61	2	8	10	(3)	0,7	1,0	1,0
Luftfahrzeugbau	22	5	10	15	(3)	0,1	0,1	0,2
Feinmechanik, Optik ..	32	6	19	25	(-5)	0,7	0,8	0,9
Kreditinstitute	208	20	40	60	(13)	1,0	1,8	2,0
Sonstige								
Dienstleistungen	464	171	209	380	65	7,6	9,1	10,8
Private Organisationen	225	49	81	130	(33)	1,5	2,3	2,8
Gebietskörperschaften	1 219	276	236	512	83	7,5	11,8	14,0
Sozialversicherung	50	17	10	27	7	0,6	0,7	0,9
	3 076	480	859	1 339	(160)	28,6	39,2	45,3

Gruppe 1: Branchen, deren Beschäftigung von 1960 bis 1973 und von 1973 bis 1980 sank; Gruppe 2: Branchen, deren Beschäftigung von 1960 bis 1973 stieg und von 1973 bis 1980 sank; Gruppe 3: Branchen, deren Beschäftigung von 1960 bis 1973 und von 1973 bis 1980 stieg.

^b In Klammern: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, da Angaben für Erwerbstätige nicht verfügbar.

Die abnehmende wirtschaftliche Dynamik hat dazu geführt, daß die Bundesrepublik nach dem zweiten Ölpreisschock entgegen den Erwartungen einen stärkeren wirtschaftlichen Rückschlag erlitten hat, als nach dem ersten von 1973/74. Die Anzahl der Arbeitslosen hat sich nach einem vorübergehenden Rückgang mehr als verdoppelt. Die gesamtwirtschaftliche Produktion übertraf im Jahr 1983 das Niveau des letzten Aufschwungjahres 1979 nur um 2 v. H.; dagegen war das reale Bruttoinlandsprodukt in den vier Jahren 1973 bis 1977 um 7,5 v. H. gestiegen.

Der Mangel an Dynamik kommt darin zum Ausdruck, daß zu viele Unternehmen hauptsächlich defensiv reagieren, das heißt mit Konsolidierung, Rationalisierung und Bereinigung des Produktionsprogramms. Zwar wird mit solchen defensiven Strategien wenigstens ein Teil der Produktionsstätten und Arbeitsplätze erhalten, die bei passiver Haltung gegenüber den Veränderungen der binnen- und außenwirtschaftlichen Rahmendaten verloren gingen. Damit werden jedoch nicht die eingesparten Arbeitsplätze ersetzt, geschweige daß die Arbeitsplätze geschaffen werden, die für das wachsende Angebot an Arbeitskräften benötigt werden.

Die defensive Einstellung ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, daß in den letzten zehn Jahren die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten nicht stabil waren oder sich nicht stetig verändert haben. Die Schocks bei den Energiepreisen, die starken Schwankungen bei Zinsen und Wechselkursen haben die Risiken erhöht, daß sich Investitionen als Fehlentscheidungen erweisen. Diese Schocks und Störungen würden jedoch rascher und mit weniger Friktionen verarbeitet, wenn die Volkswirtschaft anpassungsfähiger wäre.

Zunehmend konsumtive Verwendung der Inlandseinkommen

Der Wandel der sektoralen Produktionsstruktur vollzieht sich seit Anfang der siebziger Jahre insofern „lehrbuchgerecht“, als der Anteil der warenproduzierenden Branchen abnimmt und der Anteil des Dienstleistungssektors zunimmt. Er ist jedoch in dem Maße als Fehlentwicklung anzusehen, als er das Ergebnis einer zunehmend konsumtiven Verwendung des gesamtwirtschaftlichen Einkommens ist. Der Zwang zu Energieeinsparung, Strukturwandel und Modernisierung hätte eher eine verstärkt investive Verwendung erfordert, die die Nachfrage nach Ausrüstungsgütern und Bauleistungen erhöht hätte und dem warenproduzierenden Sektor zugute gekommen wäre (Tabelle 2).

Bei den Käufen der privaten Haushalte gewannen zwar die Dienstleistungen gegenüber den Gütern des Grundbedarfs an Gewicht, doch waren nach wie vor auch langlebige Gebrauchsgüter, insbesondere Automobile, begünstigt. Von einer allgemeinen Sättigungstendenz kann keine Rede sein. Die privaten Haushalte haben bei geringerem Wachstum ihrer Realeinkommen die Bildung von Vermögen gegenüber dem Wunsch nach steigendem Lebensstandard zurückgestellt. Ein steigender Teil der volkswirtschaftlichen Vermögensbildung wurde zudem von den privaten Haushalten zum Kauf von Konsumgütern auf Kredit und zur Finanzierung des Wohnungsbaus verwendet und stand nicht für die Bildung von Produktivvermögen zur Verfügung. Stark abgenommen hat überdies die Bildung von Eigenkapital.

Die Grenze für die Expansion des privaten Verbrauchs ist nach wie vor die Entwicklung der Realeinkommen. Diese wurde weniger durch den Beschäftigungsrückgang als vielmehr dadurch beeinträchtigt, daß mit der Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts der Spielraum für Realeinkommenssteigerungen enger geworden ist. Bei nur geringem trendmäßigen Einkommensanstieg schlagen überdies kurzfristige Schwankungen stärker als früher auf die Einkommenserwartungen durch. Aus diesem Grunde ist der private Verbrauch, namentlich die Käufe von Gebrauchsgütern, konjunkturell anfälliger geworden. Überdies reagiert er infolge der gestiegenen Konsumentenverschuldung mehr als früher auf Zinsschwankungen.

Zu der konsumtiven Verwendung und Ausweitung des Dienstleistungssektors trug auch die Expansion der staatlichen Leistungen bei, deren Schwerkraft nicht die Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur, sondern die Aufwendungen für Dienstleistungen waren, die überwiegend privaten Haushalten zugute kommen (Gesundheit, soziale Sicherung, Bildung, Erholung, Kultur). Allerdings zeichnet sich im Zuge der Konsolidierung inzwischen eine Verlangsamung der Expansion des staatlichen Sektors ab, die die Chancen für zusätzliche Aktivitäten im privaten Sektor erhöht (Tabelle 3).

Die Verminderung der Staatsdefizite soll die Bedingungen für private Investitionen verbessern. Die Senkung des staatlichen Ausgabenanteils veranlaßt aber auch private Haushalte, Leistungen über den Markt zu erwerben, die der Staat nicht mehr bereitstellt. Dies setzt freilich voraus, daß die Unternehmen und insbesondere die Arbeitskräfte mehr als früher Absatz und Beschäftigungschancen nicht beim Staat, sondern im privaten Sektor suchen.

Tabelle 2

Sektorale Produktionsstruktur

Anteile an der Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen in v. H.

Wirtschaftszweige	vor der Energieverteuerung			nach der ersten Energieverteuerung			nach der zweiten Energieverteuerung	
	1960 bis 1964	1965 bis 1969	1970 bis 1973	1974 bis 1975	1976 bis 1977	1978 bis 1979	1980	1981
Primärer und sekundärer Sektor	57,7	55,3	53,1	49,5	48,6	47,9	47,0	45,6
Produktion von Vorleistungsgütern	19,4	18,3	17,6	17,6	16,8	16,6	16,1	15,6
Energie, Rohstoffe ^{a)}	6,6	5,9	5,6	5,8	5,8	5,9	5,9	5,7
Chemie, Kunststoff-, Gummiverarbeitung	4,3	4,7	4,7	4,9	4,7	4,5	4,2	4,2
Metallerzeugung und -verarbeitung ^{b)}	5,9	5,1	4,8	4,6	4,2	4,0	3,9	3,7
Glas, Feinkeramik, Holz ^{c)} Papier ^{d)} , Druckgewerbe	2,7	2,6	2,5	2,3	2,2	2,2	2,1	2,0
Produktion von Verbrauchsgütern	14,9	13,1	10,5	9,2	8,8	8,3	7,8	7,5
Landwirtschaft	4,7	3,9	2,8	2,4	2,4	2,1	1,8	1,8
Ernährung, Tabakverarbeitung	6,2	5,7	4,9	4,5	4,4	4,3	4,2	4,0
Leder, Textil- und Bekleidungsgewerbe	4,0	3,6	2,9	2,3	2,1	1,9	1,8	1,7
Produktion von Gebrauchs- und Ausrüstungsgütern	12,8	13,7	14,8	14,2	15,0	14,8	14,4	14,2
Holzverarbeitung, Feinmechanik, Optik, Musikinstrumente	1,9	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0
Fahrzeugbau	3,3	3,5	3,8	3,5	4,1	4,3	4,0	4,1
Elektronik, ADV	3,6	4,1	4,6	4,5	4,6	4,4	4,4	4,2
Maschinenbau	4,0	4,1	4,3	4,1	4,2	4,1	3,9	3,9
Produktion von Bauleistungen	10,5	10,1	10,2	8,5	8,0	8,2	8,7	8,3
Steine, Erden	1,6	1,4	1,5	1,2	1,1	1,1	1,0	0,9
Stahl- und Leichtmetall-Bau	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Bauhauptgewerbe ...	6,1	5,7	5,7	4,5	4,0	4,2	4,6	4,3
Ausbaugewerbe	2,2	2,3	2,3	2,2	2,2	2,3	2,4	2,4

noch Tabelle 2

Wirtschaftszweige	vor der Energieverteuerung			nach der ersten Energieverteuerung			nach der zweiten Energieverteuerung	
	1960 bis 1964	1965 bis 1969	1970 bis 1973	1974 bis 1975	1976 bis 1977	1978 bis 1979	1980	1981
Tertiärer Sektor	42,3	44,7	46,9	50,5	51,4	52,2	53,0	54,4
Handel und Verkehr ^{e)}	16,5	15,1	14,2	13,4	13,6	13,7	13,5	13,7
Handel	11,7	10,9	10,3	9,7	9,9	10,2	9,9	10,0
Eisenbahn und Schifffahrt	2,8	2,1	1,8	1,6	1,4	1,3	1,3	1,3
übriger Verkehr	2,0	2,1	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,4
Sonstige Vorleistungen	7,2	8,7	10,2	11,7	12,1	12,9	13,7	14,5
DB — Post	1,6	1,9	1,9	2,3	2,4	2,4	2,3	2,3
Kreditinstitute	1,9	2,4	2,8	3,5	3,4	3,5	3,7	4,1
übrige Dienst- leistungen	3,6	4,4	5,4	5,9	6,3	7,0	7,7	8,1
Dienstleistungen für private Haushalte	8,2	8,9	8,8	9,5	9,8	9,6	9,6	9,7
Versicherungen	0,7	0,8	0,8	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0
Wohnungsvermie- tung, häusliche Dienste	4,9	5,5	5,5	6,0	6,1	5,9	5,9	5,9
Gaststätten, Bildung und Unterhaltung ...	2,6	2,7	2,5	2,4	2,6	2,6	2,7	2,8
Staatlich bestimmte Dienstleistungen	10,4	12,0	13,7	16,0	16,0	15,9	16,2	16,5
Gebietskörper- schaften	7,5	8,6	9,9	11,4	11,3	11,2	11,4	11,6
Sozialversicherung, Gesundheitswesen, Private Organisatio- nen	2,9	3,4	3,8	4,6	4,7	4,7	4,8	4,9

a) Energiewirtschaft, Bergbau, Mineralölverarbeitung, Forstwirtschaft. — b) Eisenschaffende Industrie, NE-Metallverarbeitung, Gießereien, Ziehereien und Kaltwalzwerke, EBM-Waren. — c) Holzbearbeitung. — d) Zellstoff und Papiererzeugung, Papierverarbeitung. — e) Ohne Bundespost.

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Tabelle 3

Komponenten der Inlandsnachfrage: Privater Verbrauch, Investitionen und Staatsleistungen

Anteile am Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen in v. H.

Gütergruppen	vor der Energieverteuerung			nach der ersten Energieverteuerung			nach der zweiten Energieverteuerung		
	1960 bis 1964	1965 bis 1969	1970 bis 1973	1974 bis 1975	1976 bis 1977	1978 bis 1979	1980	1981	1982
Privater Verbrauch und Wohnungsbau	63,9	63,5	62,1	61,9	62,7	62,3	63,1	63,2	62,4
Waren	46,4	45,2	43,6	42,0	42,4	41,9	42,5	42,3	41,3
Nahrungsmittel	18,0	16,5	14,1	13,5	13,4	12,7	12,5	12,7	12,8
Kleidung, Schuhe	6,2	6,0	5,7	5,6	5,4	5,3	5,2	5,1	4,8
Energie	2,7	3,2	3,4	4,0	4,1	4,3	4,8	5,2	5,2
Sonstige Verbrauchsgüter	3,4	3,4	3,1	3,2	3,1	3,1	3,1	3,2	3,1
Fahrzeuge	2,5	2,9	3,5	3,1	4,0	4,1	3,8	3,6	3,5
Sonstige Gebrauchsgüter	6,4	6,2	6,3	6,5	6,5	6,3	6,3	6,2	6,0
Wohnungsbau	7,3	7,2	7,5	6,2	5,8	6,1	6,8	6,5	6,1
Dienste ^{a)}	17,5	18,3	18,4	19,8	20,3	20,4	20,6	20,9	21,0
Wohnungsmieten	6,0	6,8	7,0	7,4	7,6	7,4	7,3	7,5	7,7
Verkehr, Gaststätten ...	4,4	4,0	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Sonstige marktbestimmte Dienste	5,2	5,6	5,8	6,3	6,6	6,8	6,8	6,8	6,9
nicht marktbestimmte Dienste	2,1	1,9	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0
Reiseausgaben im Ausland	1,1	1,2	1,8	2,1	2,2	2,4	2,6	2,7	2,6
Private Investitionen	16,1	14,6	14,9	11,0	12,1	13,2	13,8	12,2	12,0
Anlageinvestitionen	14,4	13,0	13,7	11,1	11,2	11,9	12,5	12,3	11,5
Ausrüstungen	9,0	8,5	8,8	7,1	7,5	8,1	8,3	8,0	7,6
Bauten	5,3	4,5	4,9	4,0	3,7	3,8	4,3	4,2	4,0
Vorratsinvestitionen	1,8	1,7	1,2	-0,1	0,9	1,3	1,3	-0,0	0,5
Staatliche Leistungen	18,3	19,5	21,0	23,7	23,0	22,9	23,7	23,9	23,2
Dienste ^{b)}	14,4	15,6	16,9	19,9	19,7	19,7	20,1	20,6	20,3
für private Haushalte ^{c)}	—	—	9,3	11,7	11,9	11,9	12,3	12,7	—
Verwaltungsleistungen ^{d)}	—	—	7,6	8,2	7,8	7,8	7,8	7,9	—
Öffentliche Investitionen	3,8	3,9	4,1	3,7	3,2	3,3	3,5	3,2	2,9
Inlandsnachfrage	98,2	97,6	97,8	96,5	97,7	98,4	100,5	99,2	97,5
Waren	66,3	63,7	62,5	56,7	57,6	58,4	59,8	57,7	56,2
Dienste	31,9	33,9	35,3	39,7	40,0	40,1	40,7	41,5	41,4

^{a)} Abzüglich Privater Verbrauch von Ausländern im Inland. — ^{b)} Staatsverbrauch. — ^{c)} Unterrichtswesen, Erholung und Kultur, Gesundheitswesen, Soziale Sicherung, Wohnungswesen. — ^{d)} Allgemeine Verwaltung, innere und äußere Sicherheit, Stadt- und Landesplanung, Wirtschaftsförderung. — Kein Nachweis.

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Unzureichende Investitionstätigkeit

Das geringe Ausmaß der Investitionstätigkeit kommt darin zum Ausdruck, daß trotz eines Investitionsaufschwungs in den Jahren 1978/79 nur noch 7,5 v.H. der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung für Nettoinvestitionen in den Unternehmen (ohne Wohnungsbau) verwendet wurden; Anfang der sechziger Jahre waren es noch 12 v.H., Anfang der siebziger Jahre 10,5 v.H.

Dieser trendmäßige Rückgang läßt sich nicht auf ein zu hohes Zinsniveau zurückführen. Die Investitionstätigkeit ist nach dem ersten Ölpreisschock sogar durch niedrige Zinsen begünstigt worden. Aufgrund der frühzeitigen und erfolgreichen Bekämpfung der von der Energieverteuerung ausgehenden Inflationstendenzen gewannen D-Mark-Anlagen bei den internationalen Kapitalanlegern an Attraktivität. Die Kapitalzuflüsse aus dem Ausland drückten die Zinsen. Insgesamt hat die stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik zu Beginn zwar restriktiv gewirkt, auf Dauer jedoch die wirtschaftliche Entwicklung gefördert. Der positive Wachstumsbeitrag bestand weniger in einer Senkung der Realzinsen, sondern vielmehr in einer Verminderung der Investitionsrisiken. Diese entstehen bei Inflation infolge der Unsicherheit über Dauer und Ausmaß der Inflation, über die Höhe des Zinsniveaus und über die wirtschaftspolitische Reaktion.

Diese Unsicherheit veranlaßt nicht nur die Kapitalanbieter zur Bevorzugung kurzfristiger Anlageformen. Wegen der hohen Absatz- und Finanzierungsrisiken besteht auch bei den Unternehmen die Tendenz zu Investitionen mit kurzer Amortisationsdauer. Deshalb unterbleiben dann insbesondere die für den Strukturwandel wichtigen Investitionen zur Erschließung neuer Absatzmärkte.

Schließlich kommt es bei Inflationen auch zu Verzerrungen durch das Steuersystem. Die Besteuerung von inflationsbedingten Scheingewinnen diskriminiert die Anlage von Kapital in Form von Betriebsvermögen ebenso wie in Form von Geldvermögen, während die Anlage im Wohnungsbau, insbesondere im Mietwohnungsbau, begünstigt wird. Letzteres hat dazu geführt, daß ein steigender Teil der volkswirtschaftlichen Ersparnisse nicht zur Bildung von Produktivvermögen, sondern von Wohneigentum verwendet wird. Der Anteil des Wohnungsbaus an den gesamten Nettoinvestitionen beträgt inzwischen 45 v.H. Die auf Stabilisierung ausgerichtete Politik der Bundesbank hat immerhin dazu beigetragen, solche Verzerrungen möglichst klein zu halten.

Die Bundesbank war indessen bestrebt, nicht nur den Binnenwert, sondern auch den Außenwert der D-Mark zu stabilisieren und hat in der Aufwertungsphase von 1976 bis 1978 eine Niedrigzinspolitik und in der Abwertungsphase seit 1981 vorübergehend eine Hochzinspolitik getrieben. Aufgrund der starken Zinsreagibilität der Investitionen hat sie durch den Wechsel von überplanmäßiger geldpolitischer Expansion zu überplanmäßiger Restriktion Störungen der Investitionstätigkeit hervorgeru-

rufen. Der Versuch, den außenwirtschaftlich orientierten Bereich der Volkswirtschaft vor Wechselkursschwankungen zu schützen, hat die Anpassungslast auf den binnenwirtschaftlichen Bereich verlagert und die Investitionen beeinträchtigt. Berücksichtigt man, daß die Bundesbank schließlich die Wechselkursschwankungen nicht vermeiden konnte, so wäre eine stetige, das heißt potentialorientierte Geldpolitik nicht nur friktionsfreier, sondern auch strukturneutraler gewesen.

Eine dauerhafte Verteuerung von Kapital, etwa aufgrund einer langfristig hohen weltweiten Kreditnachfrage, läßt sich ohnehin nicht geldpolitisch kompensieren, weil sich dadurch Inflationserwartungen bildeten, die den Zins möglicherweise nicht einmal kurzfristig sinken ließen. Hohe Zinsen müssen deshalb durch Senkung anderer Kosten, nämlich der Lohnkosten und der fiskalischen Belastungen, ausgeglichen werden. Auch technischer Fortschritt, der einen sparsameren Einsatz von Kapital erlaubt, wie dies von dem verstärkten Einsatz der Mikroelektronik erwartet werden kann, senkt die Kosten und entlastet zudem den Kapitalmarkt.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit nur mit Realeinkommenseinbußen erhalten

Die niedrige Investitionstätigkeit führte zu einer Überalterung der Produktionsanlagen und zu einer Abnahme des Produktivitätsfortschritts in der Gesamtwirtschaft und insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe. Auf einen leistungsfähigen Industriesektor kommt es aber an, wenn die internationale Wettbewerbsfähigkeit erhalten werden soll, ohne daß die Realeinkommen gesenkt werden müssen.

Bis 1978 hatte die Bundesrepublik eine starke Wettbewerbsfähigkeit bewiesen. Sie erzielte hohe Überschüsse in der Leistungsbilanz und ihr Anteil an den Weltexporten nahm zu, während sich die D-Mark erheblich aufwertete. Nach der zweiten Energieverteuerung sind zwar nach einer vorübergehenden Phase mit Leistungsbilanzdefiziten ebenfalls wieder Überschüsse erzielt worden, doch ist der reale Außenwert der D-Mark stark gesunken und die Anteile am Welthandel sind sowohl auf der Exportseite als auch auf der Importseite deutlich zurückgegangen. Diesmal mußte also erst das deutsche Preis- und Kostenniveau gegenüber den anderen Ländern gesenkt werden, ehe sich die deutschen Unternehmen wieder gegen die Auslandskonkurrenz durchsetzen konnten. Die reale Abwertung bedeutet eine Einbuße an Realeinkommen und ging zu Lasten der Inlandsnachfrage.

Da infolge des trendmäßigen Rückgangs des Produktivitätsfortschritts der Spielraum für Realeinkommenssteigerungen ohnehin geringer geworden ist, wäre es bedenklich, wenn die Bundesrepublik weiterhin abwertungsbedingte Realeinkommensverluste in Kauf nehmen müßte, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Daß diese Gefahr besteht, ist in den letzten Jahren deutlich geworden. So hat sich der

regionale Schwerpunkt der Welthandelsexpansion von den EG-Märkten und den USA hin zu den OPEC-Staaten, Japan und den asiatischen Schwellenländern verlagert. Die deutsche Exportstruktur hat sich an diese Verlagerung der regionalen Schwerpunkte nur hinsichtlich der OPEC angepaßt. Der ohnehin niedrige Anteil der Lieferungen in den Fernen Osten am deutschen Export ist dagegen kaum gestiegen.

Die Wettbewerbsstärke der Bundesrepublik bestand in der Vergangenheit gerade darin, daß ihre Unternehmen es verstanden, Produkte und insbesondere Investitionsgüter anzubieten, die weniger über den Preis als über die Qualität mit dem ausländischen Angebot konkurrierten. Diese Position droht mehr und mehr verloren zu gehen. Bei der Betrachtung des deutschen Exportsortiments ist eher eine Rückbildung von einem Profil festzustellen, das für ein führendes Industrieland typisch ist. Mit Ausnahme des Automobilbaus sind gerade in den großen Exportbranchen (Chemie, Elektrotechnik und insbesondere Maschinenbau) überdurchschnittliche Marktanteilsverluste zu verzeichnen. Dagegen hat eine Reihe von Branchen, die Vorprodukte oder Konsumgüter herstellen, relativ günstig abgeschnitten; auf Dauer dürften diese Branchen in der internationalen Arbeitsteilung eher zurückfallen oder, wie die Landwirtschaft, ihre Produkte nur mit hohen Subventionen absetzen können (Tabelle 4).

Schließlich scheint auch die Fähigkeit, neue Produkte hervorzubringen und diese nicht nur mit hohen, sondern auch mit andauernden Gewinnen zu vermarkten, nicht mehr so wie früher vorhanden zu sein. Jedenfalls hat die Bedeutung der Bundesrepublik als Anbieter von technologieintensiven Gütern, und zwar sowohl bei Gütern der Spitzentechnologie als auch bei Gütern mit gehobener Technologie, deutlich abgenommen. Bei Gütern mit Spitzentechnologie übersteigen die Importe der Bundesrepublik inzwischen sogar die Exporte (Tabelle 5).

Dagegen haben die Vereinigten Staaten bei Gütern mit Spitzentechnologie und die Japaner bei Gütern mit gehobener Technologie ihren Weltmarktanteil deutlich ausgeweitet. Nur der Vergleich mit den europäischen Konkurrenzländern Frankreich und Großbritannien zeigt für die Bundesrepublik immer noch einen höheren Anteil am Markt für technologieintensive Produkte. Gleichwohl läßt sich die Gefahr nicht von der Hand weisen, daß die Bundesrepublik sich nunmehr verstärkt auf jenen Märkten behaupten muß, auf denen nicht Qualitäts-, sondern Preiskonkurrenz vorherrscht, die aber auch durch Protektionismus und Subventionen verzerrt sind. Trifft dies mehr und mehr zu, dann läßt sich die Wettbewerbsfähigkeit nur mit weiteren Einbußen bei den Realeinkommen aufrechterhalten. Nur eine Umkehr dieser Tendenz kann bewirken, daß die deutschen Unternehmen auf den dynamischen Märkten der Welt stärker Fuß fassen und auch in Zukunft an der internationalen Arbeitsteilung bei steigendem Realeinkommen partizipieren.

Falsche Signale durch branchenbezogene Subventionen

Die staatlichen Interventionen in Form von Subventionen (einschließlich Steuervergünstigungen und zinsvergünstigten Darlehen) haben in den letzten zwanzig Jahren stark zugenommen und erreichten im Jahr 1982 rund 80 Mrd. DM. Drei Viertel davon entfielen auf nur vier Bereiche (Wohnungsbau, Landwirtschaft, Verkehr und Kohlebergbau), die der marktmäßigen Steuerung weitgehend entzogen sind. Das Verarbeitende Gewerbe gehörte bislang zu den Sektoren mit geringen Subventionsraten, ausgenommen der Schiffbau sowie der Luft- und Raumfahrzeugbau. Die Untersuchung von Praxis und Erfolg der Subventionen in diesen beiden Bereichen zeigt, daß bei einer Rechtfertigung von Subventionen äußerst strenge Maßstäbe anzulegen sind, wenn es nicht zur Fehlleitung von Arbeitskräften und Kapital und zur Verhinderung des Strukturwandels kommen soll, was zu Lasten von Absatz, Einkommen und Beschäftigung in den anderen Branchen geht. So ist das Argument der Versorgungssicherheit, das für die Subventionierung im Schiffbau angeführt wird, kaum stichhaltig, da die für den Transport benötigte Tonnage auch auf anderen Werften hergestellt oder notfalls gechartert oder gekauft werden kann. Auch der Hinweis auf ausländische Subventionspraktiken überzeugt nicht, da die meisten mit staatlicher Hilfe im Ausland hergestellten Kapazitäten inzwischen ohne staatliche Subventionen kostengünstiger als die deutschen Werften produzieren (Japan) oder voraussichtlich dazu in der Lage sein werden (Südkorea und andere Entwicklungsländer). Das wichtigste Argument für Subventionen ist derzeit, daß es für die gefährdeten Arbeitsplätze keine Alternativen gäbe. Würde die Wirtschaftspolitik diese Rechtfertigung für gegeben nehmen, so würde sie eine Beschäftigungsgarantie für unrentable Unternehmen gewähren, so daß der erforderliche Strukturwandel zum Erliegen käme. Einer Dauersubvention für alte Unternehmen wären Maßnahmen zur Umschulung, Umsiedlung und Unternehmensansiedlung vorzuziehen. Zu rechtfertigen wären nur branchenbezogene, befristete und degressiv fallende Subventionen, die den Schrumpfungsprozeß verlangsamen, um den alten Unternehmen eine bessere Überlebenschance zu geben, die sich auf wettbewerbsfähige Produkte der eigenen Branche, zum Beispiel Spezialschiffe, oder auch auf Produkte anderer, verwandter Branchen umstellen können. Dies setzt jedoch voraus, daß der Staat nach dem Auslaufen der Subventionen Anschlußsubventionen verweigert.

Bei der Luft- und Raumfahrtindustrie handelt es sich im Gegensatz zum Schiffbau um eine Branche, die mit an der Spitze der Wachstumshierarchie aller Branchen steht. Gleichwohl stellt die Subventionierung des Baus von Zivilluftfahrzeugen kein Modell für eine sinnvolle staatliche Industriepolitik dar. Die Rentabilitätsschwelle ist bei weitem noch nicht erreicht. In großem Stil wäre eine derartige Subventionierung für die Volkswirtschaft unbezahlbar. Gerechtfertigt wird diese Subventionierung mit dem gleichen Argument, mit dem früher Erzie-

Tabelle 4

Sektorale Struktur der Exporte

Lieferanten Gütergruppen	Welt		Bundes- republik		EG		USA		Japan		Asiatische Schwellen- länder	
	1972	1981	1972	1981	1972	1981	1972	1981	1972	1981	1972	1981
Chemische Erzeugnisse	9,9	11,3	14,0	14,3	12,4	14,0	9,2	14,3	8,4	6,5	2,6	4,7
Mineralölerzeugnisse	2,9	7,4	0,8	1,7	2,8	5,7	1,3	1,9	0,2	0,2	6,7	9,9
Kunststoffwaren	1,3	1,3	1,8	1,8	1,7	1,6	1,1	1,5	1,2	0,7	2,1	1,3
Gummierzeugnisse	0,9	1,0	1,0	1,0	1,2	1,2	0,7	0,7	1,2	1,4	0,6	1,2
Steine und Erden	1,2	1,4	1,0	0,9	1,2	1,6	0,9	0,9	0,3	0,7	0,5	1,0
Feinkeramische Erzeugnisse	0,4	0,4	0,6	0,5	0,5	0,6	0,1	0,1	1,0	0,6	0,1	0,3
Glaswaren	0,7	0,6	0,7	0,6	0,9	0,8	0,6	0,6	0,3	0,3	0,3	0,3
Eisen und Stahl	5,4	4,8	6,2	5,7	6,2	5,2	1,9	1,0	11,8	10,4	1,7	3,3
NE-Metalle	3,6	3,9	1,8	2,4	2,3	2,8	2,1	4,2	1,0	1,0	5,0	2,7
Gießereierzeugnisse	0,5	0,2	0,6	0,3	0,6	0,3	0,9	0,5	0,4	0,2	0,2	0,1
Zieherei und Kaltwalzwerke	1,2	1,2	1,5	1,5	1,4	1,3	0,8	0,8	2,2	1,4	0,3	1,0
Stahl- und LM-Bau	0,9	0,8	1,0	0,8	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	0,1	0,9
Maschinenbauerzeugnisse	11,5	11,4	20,0	16,5	13,8	12,6	17,0	19,4	8,1	12,3	1,3	2,7
Büromaschinen, ADV	1,9	1,9	2,3	1,7	1,8	1,8	4,3	5,4	1,7	1,8	1,7	1,2
Straßenfahrzeuge	11,7	10,7	16,4	16,6	12,1	10,9	14,9	11,0	16,1	22,8	1,0	0,8
Schiffbauerzeugnisse	2,3	1,4	1,7	0,6	1,7	0,8	0,5	0,5	8,5	4,8	0,5	3,2
Luft- und Raumfahrzeugbau	2,2	1,9	0,4	2,2	1,4	2,4	9,5	3,7	0,1	0,1	0,5	0,7
Elektrotechnische Erzeugnisse	8,7	9,6	10,0	9,7	8,5	8,3	10,9	10,6	16,0	19,3	9,9	15,5
Feinmechanische und optische Erzeugnisse	1,9	2,1	2,4	2,2	1,7	1,7	2,1	2,0	3,5	4,8	1,3	3,4
EBM-Waren	2,4	2,3	3,2	2,9	2,8	2,7	2,4	2,0	2,4	2,2	1,6	2,1
Musikinstrumente, Spielzeug	2,7	2,2	1,0	1,0	2,3	1,8	1,7	1,4	1,9	1,3	5,0	4,1
Holz	1,8	1,1	0,3	0,3	0,4	0,3	1,1	1,0	0,4	0,1	6,3	3,0
Holzwaren	0,7	0,9	0,7	1,0	0,7	1,1	0,2	0,6	0,4	0,1	1,0	0,9
Zellstoff, Papier, Pappe	2,6	2,3	0,7	1,1	0,9	1,0	2,5	2,5	0,5	0,5	0,2	0,3
Papier und Pappwaren	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,3	0,1	0,7	0,5
Druck- und Vervielfältigung	0,7	0,6	0,7	0,8	0,9	0,8	0,9	0,8	0,2	0,1	0,5	0,4
Leder	1,3	1,2	0,6	0,5	1,5	1,1	0,3	0,3	0,6	0,3	2,0	3,0
Textilien	5,9	4,4	4,0	3,6	6,0	4,5	1,9	2,1	7,2	3,7	17,7	11,3
Bekleidung	2,0	2,3	1,2	1,4	1,8	1,8	0,6	0,7	1,2	0,3	15,4	11,6
Nahrungsmittel	9,1	7,4	2,8	4,8	7,0	7,8	7,4	6,9	1,9	1,0	12,3	8,1
Getränke	1,2	0,9	0,4	0,5	1,8	1,5	0,1	0,3	0,0	0,1	0,3	0,2
Tabakwaren	0,3	0,4	0,1	0,2	0,3	0,4	0,6	0,8	0,0	0,0	0,4	0,3
Grundstoffe	30,0	34,7	27,9	29,3	29,3	33,5	21,4	27,8	26,3	22,3	24,3	27,1
Investitionsgüter	43,4	42,2	57,2	53,4	44,8	42,2	62,6	55,7	57,6	69,1	17,9	30,7
Verbrauchsgüter	16,1	14,4	11,6	11,6	16,8	14,6	7,8	8,5	14,2	7,5	44,9	33,7
Ernährung	10,6	8,8	3,2	5,6	9,0	9,8	8,2	8,0	1,9	1,1	12,9	8,6
Sonstiges	3,3	5,8	1,7	2,6	2,2	2,3	7,7	19,8	1,0	0,9	3,6	5,0
Verarbeitendes Gewerbe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quellen: UNO; eigene Berechnungen.

Tabelle 5

Außenhandel mit technologieintensiven Gütern ^{a)}
in Mrd. DM und in v. H. des Welthandels der jeweiligen Gütergruppe

	Exporte				Importe			
	1972		1981		1972		1981	
	Mrd. DM	v. H.	Mrd. DM	v. H.	Mrd. DM	v. H.	Mrd. DM	v. H.
Bundesrepublik Deutschland								
Industriegüter insgesamt	141,6	14,5	365,4	12,4	97,9	10,0	261,4	8,8
Alle Techniken	17,5	17,7	40,6	12,2	8,9	9,0	27,6	8,3
Gehobene Techniken	13,8	20,1	30,8	15,7	5,3	7,7	15,5	7,9
Hohe Techniken	3,7	12,3	9,8	7,1	3,5	11,6	12,2	8,9
Frankreich								
Industriegüter insgesamt	74,9	7,7	213,5	7,2	67,2	6,9	189,5	6,4
Alle Techniken	6,0	6,1	19,9	6,0	7,5	7,6	22,8	6,8
Gehobene Techniken	3,8	5,5	10,7	5,5	4,6	6,7	11,3	5,8
Hohe Techniken	2,2	7,3	9,2	6,7	2,9	9,6	11,5	8,4
Großbritannien								
Industriegüter insgesamt	76,3	7,8	193,4	6,5	69,3	7,1	185,5	6,3
Alle Techniken	7,8	7,9	19,7	5,9	6,0	6,1	20,8	6,2
Gehobene Techniken	4,8	7,0	10,2	5,2	3,7	5,4	11,0	5,6
Hohe Techniken	3,0	9,9	9,5	6,9	2,2	7,3	9,7	7,1
USA								
Industriegüter insgesamt	137,2	14,0	429,8	14,6	142,2	14,5	408,1	13,8
Alle Techniken	18,9	19,1	82,4	24,7	11,2	11,3	47,3	14,2
Gehobene Techniken	9,8	14,3	27,8	14,2	7,8	11,4	27,6	14,1
Hohe Techniken	9,1	30,1	54,6	39,7	3,4	11,3	19,7	14,3
Japan								
Industriegüter insgesamt	92,6	9,5	356,1	12,1	33,6	3,4	135,8	4,2
Alle Techniken	13,6	13,8	53,7	16,1	2,8	2,8	10,9	3,3
Gehobene Techniken	11,4	16,6	41,4	21,1	1,3	1,9	4,2	2,1
Hohe Techniken	2,2	7,3	12,3	9,0	1,5	5,0	6,7	4,9
Welt								
Industriegüter insgesamt	977,5	100	2 953,8	100	977,5	100	2 953,8	100
Alle Techniken	98,9	100	333,2	100	98,9	100	333,2	100
Gehobene Techniken	68,6	100	195,9	100	68,6	100	195,9	100
Hohe Techniken	30,2	100	137,4	100	30,2	100	137,4	100

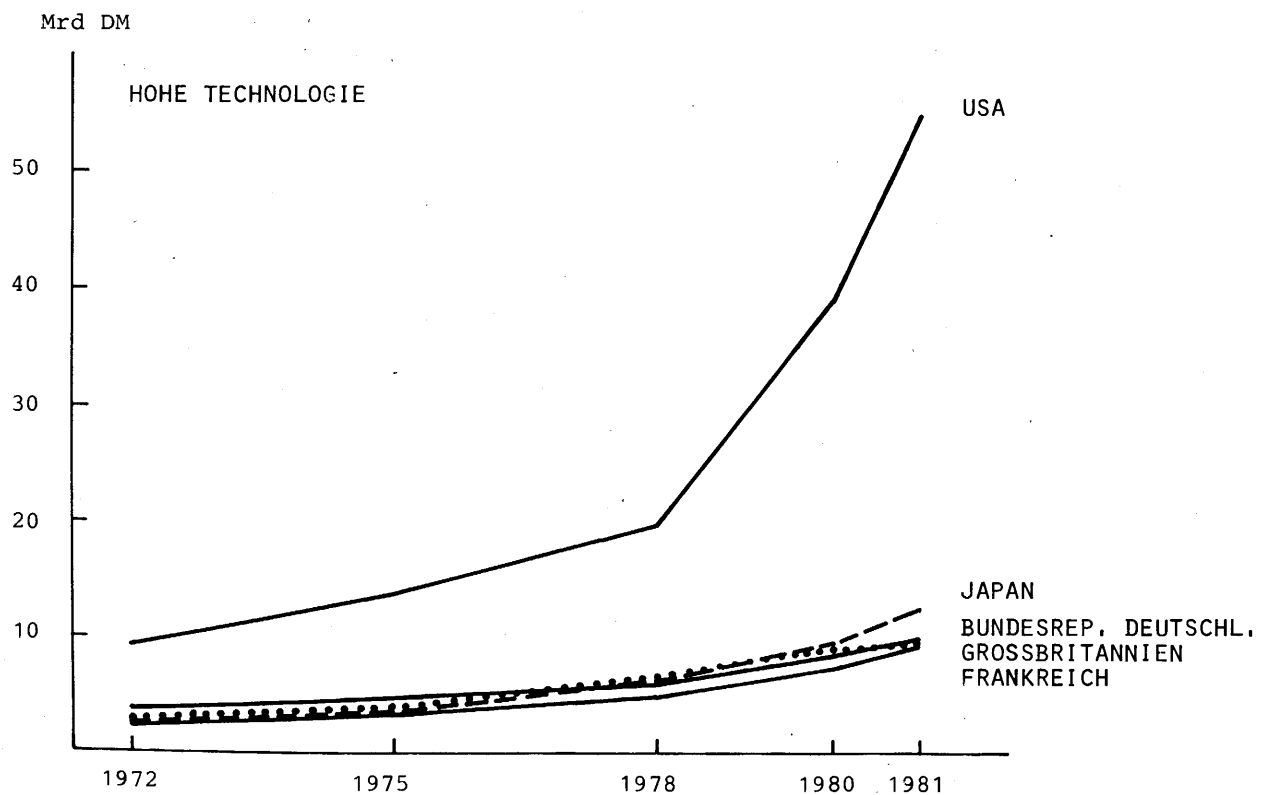
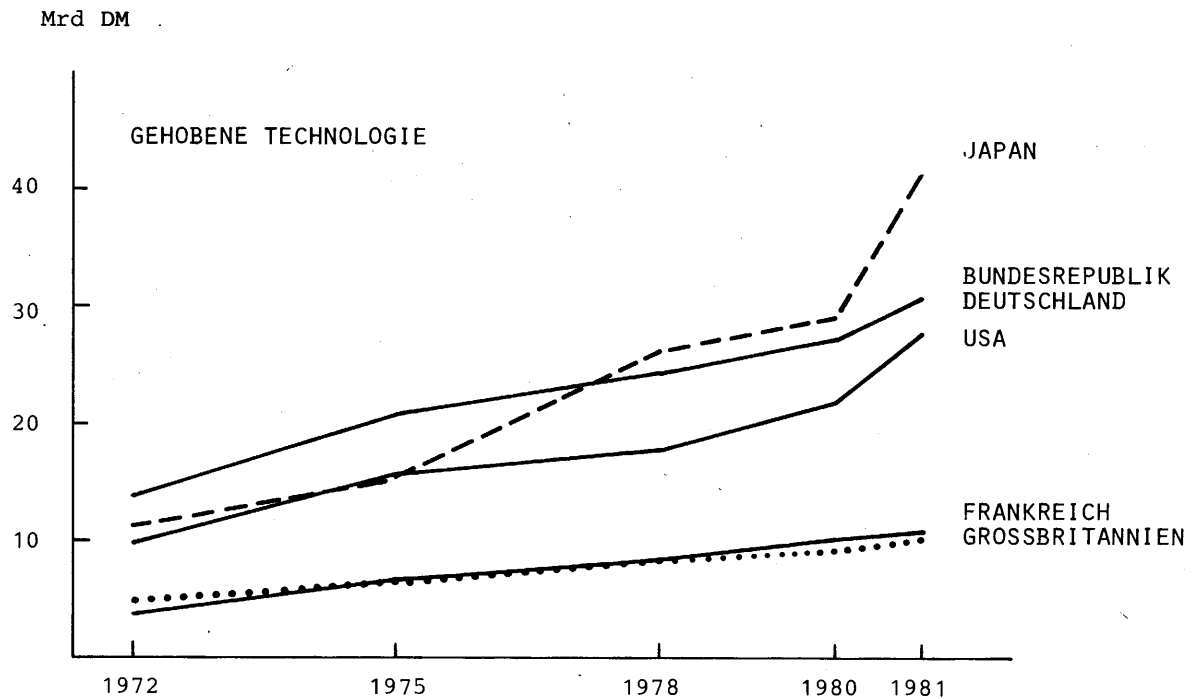
^{a)} Ohne Luftfahrzeuge.

Quellen: UNO; eigene Berechnungen.

Schaubild 1

Entwicklung der Exporte technologieintensiver Güter der wichtigsten Anbieter 1972 bis 1981

— in Mrd. DM —



Quelle: UNO; eigene Berechnungen.

hungszölle begründet worden sind: „Junge, im Aufbau befindliche Industriezweige mußten vor übermächtiger ausländischer Konkurrenz für eine Weile geschützt werden, bis sie sich selbst behaupten können. Dieses Argument ist für Entwicklungsländer sinnvoll; für ein hochentwickeltes Industrieland besteht jedoch keine Notwendigkeit, auf allen technischen Gebieten präsent zu sein. Die ohnehin knappen technologischen und innovativen Ressourcen werden durch die Subventionierung anderer Branchen entzogen. Auch der Hinweis auf technische Fortschritte, die beim Bau von Luftfahrzeugen anfallen und die anderen Branchen zugute kommen können, kann nicht überzeugen. Solche externen Effekte fallen auch bei anderen Branchen, zum Beispiel in der chemischen Industrie, im Automobilbau oder im Maschinenbau an, die ihren Forschungs- und Entwicklungsaufwand weitgehend aus eigenen Mitteln finanzieren.

Erfolgreiche Anpassung an die Energieverteuerung

Die Anpassung der Volkswirtschaft an die Energieverteuerungen hat sich zwar nicht ohne negative Wirkungen auf das Preisniveau und auch nicht ohne Verteilungskonflikte im Gefolge der Ölpreisschocks vollzogen. Sie gelang jedoch insoweit bemerkenswert gut, als die relative Verteuerung von Energie und insbesondere von Öl in erheblichem Maße zur Einsparung von Energie und zur Substitution von Öl geführt hat. Insbesondere die privaten Haushalte und die Branchen, die vor 1973 ihren Energieverbrauch stark gesteigert hatten, machten große Fortschritte. Während bis 1972 der Energieverbrauch parallel mit der gesamtwirtschaftlichen Produktion gestiegen war, wurde im Jahr 1982 für die Herstellung einer Produktionseinheit rund 20 v. H. weniger Energie als im Jahr 1972 eingesetzt.

Obwohl die Bundesrepublik im internationalen Vergleich ein hohes Energiepreisniveau hat, haben sich keine negativen Auswirkungen der Energieverteuerung auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit nachweisen lassen. Die energieintensiven Branchen, die ihren spezifischen Energieverbrauch bereits vor der ersten Energieverteuerung stark reduziert hatten, haben ihre Exportüberschüsse sogar gesteigert. Ein nicht geringer Teil der in der Bundesrepublik verbrauchten Energie wird somit wieder exportiert.

Für die Unternehmen kann es bei der Anpassung an die Energieverteuerung nicht darum gehen, die Energiekosten um jeden Preis zu senken. Entscheidend für sie sind stets die Gesamtkosten. So ist es auch zu erklären, daß der gewerbliche Straßenverkehr, der ebenfalls zu den energieintensiven Branchen gehört und der seinen spezifischen Energieverbrauch aus technischen Gründen nur wenig vermindern konnte, kräftig expandierte. Denn die stärkere Inanspruchnahme von Verkehrsleistungen erlaubte eine Intensivierung der Arbeitsteilung im In- und Ausland sowie eine zunehmende Produktdifferenzierung; daraus entstanden Produktivitätsgewinne, die die Kostensteigerungen infolge überdurchschnittlich steigender Preise für Verkehrsleistungen mehr als aufgewogen haben.

Unzureichende Anpassung am Arbeitsmarkt

Entgegen der weitverbreiteten Meinung sind die Beschäftigungsprobleme nicht auf eine Verstärkung von rationalisierungsbedingten Arbeitsplatzverlusten zurückzuführen. Die sogenannte Abkopplungsthese, wonach selbst bei hohem Wirtschaftswachstum wegen der vorhandenen Produktivitätsreserven und wegen der Rationalisierungsmaßnahmen kein Mehrbedarf an Arbeitskräften entstünde, wird schon durch die trendmäßige Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts widerlegt. Es zeigt sich ganz deutlich, daß die Beschäftigung bei steigender Produktion rascher als es früher der Fall war ansteigt, und daß sie bei stagnierender Produktion weniger als früher zurückgeht. Unrichtig ist auch die verbreitete Ansicht, daß sich die Beschäftigung in Branchen mit hohem Produktivitätsfortschritt ungünstiger als in Branchen mit niedrigem Produktivitätsfortschritt entwickelt hat. Die Beschäftigungsprobleme resultieren vor allem aus dem Mangel an wirtschaftlicher Dynamik. Schon ein Wachstum von 2 bis 2,5 v. H. ließe heute die Nachfrage nach Arbeitskräften in ähnlichem Ausmaß ansteigen wie früher ein Wirtschaftswachstum von 4 bis 4,5 v. H. Nur ist die bescheidene Wachstumsrate heute schwerer zu erreichen als früher die höhere.

Im internationalen Vergleich hat sich allerdings seit 1973 in der Bundesrepublik die Produktivität günstiger und die Beschäftigung ungünstiger als im Ausland entwickelt. Daraus läßt sich jedoch nicht schließen, daß der raschere Produktivitätsanstieg Ursache der stärkeren Zunahme der Arbeitslosigkeit ist. Eher gilt das Umgekehrte: Wegen der im Vergleich zum Lohn zu geringen Produktivität sind hier Arbeitsplätze als unrentabel aufgegeben worden. So ging die Beschäftigung zurück, während die Produktivität der Beschäftigten anstieg. Die Freisetzung von Arbeitskräften, die im Verhältnis zu ihrer Produktivität zu hoch bezahlt wurden, hat die gemessene Durchschnittsproduktivität der Beschäftigten ansteigen lassen.

In der Bundesrepublik besteht seit längerer Zeit eine Arbeitsplatzlücke. Sie wurde deutlich, als in den Jahren 1979/80 bei hoher Auslastung der Sachkapazitäten noch rund 900 000 Arbeitskräfte arbeitslos waren. Diese Lücke hat sich seither weiter vergrößert, weil mehr Arbeitsplätze aus Mangel an Rentabilität weggefallen sind als neue rentable geschaffen wurden. Davon sind insbesondere Arbeitnehmer betroffen, die auf Arbeitsplätzen mit einfacher Tätigkeit beschäftigt sind und ein erhöhtes Entlassungsrisiko tragen. Allein in der verarbeitenden Industrie sind von 1960 bis 1980 1,2 Mio. Arbeitsplätze mit geringen oder mittleren Qualifikationsanforderungen weggefallen, während im gleichen Zeitraum 700 000 Arbeitsplätze mit höheren Qualifikationsanforderungen entstanden sind. Diese fortgesetzte Tendenz zu höheren Qualifikationsansprüchen spiegelt sich auch in anderen Wirtschaftsbereichen wider. Nur im tertiären Sektor wurden in begrenztem Maße zusätzliche Arbeitsplätze für Arbeitnehmer angeboten, die keine berufliche Ausbildung besitzen. Arbeitskräfte mit einem

geringen Qualifikationsniveau, die ihren Arbeitsplatz verlieren, erhalten zwar in der Regel wegen ihrer relativ hohen Flexibilität und Mobilität wieder einen neuen, doch weisen die angebotenen Beschäftigungsverhältnisse eine hohe Instabilität auf, wodurch sich die Chancen, berufliche Fähigkeiten zu bewahren und neue Qualifikationen zu erwerben, vermindern. Seit 1973 wurde im Vergleich zu der Zeit davor ein wesentlich höherer Teil der weniger qualifizierten Arbeitskräfte, die auf einen anderen Arbeitsplatz überwechselten, zunächst arbeitslos. Auch die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit war deutlich höher als vor 1973.

Anpassungsprobleme gibt es auch bei solchen Arbeitskräften, die über eine berufliche Ausbildung verfügen. Denn sie zögern, wenn sie arbeitslos werden, relativ lange, ehe sie sich auch zur Annahme eines Arbeitsplatzes entschließen, der ihrer Ausbildung nicht oder nicht voll entspricht. Überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten sind bei jenen Berufsgruppen festzustellen, deren Ausbildung auf eine eng begrenzte Tätigkeit oder auf die Beschäftigung in einem bestimmten Sektor ausgerichtet ist.

Zu den Strukturproblemen am Arbeitsmarkt gehört auch, daß qualifizierte Arbeitskräfte, die einen Arbeitsplatz haben, wenig mobil sind. Dadurch erhöht sich der Zwang zur Flexibilität und Mobilität bei den Arbeitskräften, die ihren Arbeitsplatz verlieren, die sich höher qualifizieren wollen oder die nach der Ausbildung eine Beschäftigung suchen.

Zur Minderung der Arbeitsplatzlücke und der fortgesetzten Tendenz zur Spaltung des Arbeitsmarktes könnte neben größerer räumlicher und beruflicher Mobilität eine Anpassung von Lohnniveau und Lohnstruktur ebenfalls beitragen. Die bisher zu beobachtende Starrheit der Lohnrelationen führte dazu, daß die Anpassung verstärkt von den Arbeitskräften erbracht werden mußte, die häufig arbeitslos sind und eine Unstetigkeit der Einkommensentwicklung hinnehmen müssen, oder von den Arbeitslosen, die nach langer Suche Arbeitsplätze annehmen, bei denen sie Lohnzugeständnisse machen müssen. Eine größere Flexibilität der Löhne in den von Arbeitslosigkeit bedrohten Branchen könnte bewirken, daß nicht nur mehr Arbeitsplätze rentabel bleiben, sondern daß auch Anpassungszwänge gemildert werden. Veränderungen der Lohnstruktur, die gefährdete Arbeitsplätze wieder rentabel werden lassen, können den weniger mobilen Arbeitnehmern Arbeitslosigkeit ersparen, nach der sie in der Regel doch nur eine Beschäftigung zu einem niedrigeren Lohn fänden. Die mobileren Arbeitskräfte könnten aufgrund der relativen Lohnsenkung dagegen motiviert werden, nach besser bezahlten Alternativen Ausschau zu halten, so daß der notwendige Schrumpfungsprozeß der Branchen und Unternehmen, die sich als wenig wettbewerbsfähig erweisen, nicht unterbliebe.

Zusammenfassung des Strukturberichts 1983 des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, München

1. Veränderungen in den Rahmenbedingungen für den sektoralen Wandlungsprozeß

Stagflation und hohe Zinsen

1. Der sektorale Wandlungsprozeß in der deutschen Wirtschaft steht seit Anfang der siebziger Jahre stark unter dem Einfluß welt- und gesamtwirtschaftlicher Veränderungen. Die Analyse ergab, daß ein wichtiger erklärender Faktor für die aufgetretenen Wachstums- und Beschäftigungsprobleme in den Angebotsschocks durch die Ölpreisschübe von 1973/74 und 1979/80 und den daraus resultierenden Nachfrage-, Preis- und Leistungsbilanzwirkungen zu suchen ist. Der Einfluß dieser Faktoren war jedoch nur deshalb so gravierend, weil bereits Ende der siebziger Jahre in den großen Industrieländern durch — gemessen am realen Verteilungsspielraum — überzogene Lohnerhöhungen und eine laxe Geldpolitik inflationäre Prozesse in Gang gesetzt worden waren. Verhängnisvoll wirkte sich insbesondere aus, daß sich durch die Mechanismen bei der Tariflohnfindung die Inflation über eine Lohn-Preis-Spirale verselbständigte. Hierauf ist es zurückzuführen, daß der Wachstumseffekt der expansiven Fiskalpolitik in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre geringer ausfiel als in den sechziger Jahren. Das sukzessive Umschwenken der Geldpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in Japan, Großbritannien und den Vereinigten Staaten in Richtung höherer Preisstabilität führte zu Friktionen und damit zu Wachstumsverlusten. Ein Erbe der Fehlentwicklung Ende der sechziger Jahre stellen auch die höheren Inflationserwartungen dar. Diese erklären im wesentlichen im Verein mit den geldpolitischen Restriktionsmaßnahmen das relativ hohe Kapitalmarktzinsniveau zu Anfang der achtziger Jahre.

Importierte Inflation und Stabilitätspolitik

2. Die Preisentwicklung in der Bundesrepublik wird seit Mitte der siebziger Jahre wesentlich durch außenwirtschaftliche Faktoren beeinflusst. Die Frage, ob dieser Sachverhalt bei der Gestaltung der Geldpolitik adäquat berücksichtigt worden ist, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Einerseits spricht einiges dafür, daß bei dem unvermeidlichen rohstoffpreisinduzierten Preisanstieg und der bereits gedämpften Lohnentwicklung der geldpolitische Restriktionsgrad anfangs der achtziger Jahre zu hart war und damit zu unnötigen Wachstums- und Beschäftigungsverlusten geführt hat. Andererseits bestätigt die Bedeutung der Wechselkursveränderungen für die Preisentwicklung das Motiv für die Verschärfung der Restriktionspolitik Anfang 1981, nämlich die Vermeidung von noch stärkeren DM-Abwertungen.

Die anfangs der achtziger Jahre eingetretene Konstellation macht deutlich, daß der Übergang zu flexiblen Wechselkursen nicht den vielfach erwarteten

Handlungsspielraum für die Geldpolitik entsprechend den binnenwirtschaftlichen Erfordernissen gebracht hat. Während die Notenbank unter dem Fix-Kurs-System der fünfziger und sechziger Jahre über keine wirkungsvollen Instrumente zur Bekämpfung der Inflation verfügte — jeder Versuch der Geldmengenverknappung scheiterte an dem Devisenzustrom —, diktieren jetzt zum Teil außenwirtschaftliche Veränderungen und daraus resultierende Wechselkursbewegungen, welcher geldpolitische Kurs mit zweifellos schärfer gewordenen Instrumenten einzuschlagen ist. Dies gilt zumindest dann, wenn keine Aufwertungserwartungen für die D-Mark bestehen.

Relative Faktorpreise

3. Von den Faktorpreisen (Schaubild 1) gingen in der Tendenz klare und eindeutige Signale aus:

- Der Faktor Arbeit verteuerte sich gegenüber der Kapitalnutzung ständig.
- Spätestens nach dem zweiten Ölpreisschub lohnte es sich, den Einsatz von Öl und Energie durch vermehrten Kapitaleinsatz zurückzudrängen.
- Die übrigen importierten Rohstoffe haben sich im Trend bisher relativ verbilligt.

Insbesondere in den siebziger Jahren haben wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen den Faktor Arbeit zusätzlich verteuert. Ohne die Veränderung der staatlichen Rahmenbedingungen wäre der relative Preis des Faktors Arbeit im Zeitraum 1970 bis 1982 nicht um 3,7 v. H. im Jahresdurchschnitt gestiegen, sondern um 2,4 v. H.

Trendbruch in der Sparquote

4. Da die privaten Haushalte versuchten, ihre in den sechziger Jahren entwickelten Anspruchsniveaus aufrecht zu erhalten — hierfür sprechen die unveränderten Trends in den Ausgabenstrukturen und der verlangsamte Rückgang des auf den Grundbedarf (Wohnen, Ernährung, Bekleidung) entfallenden Anteils am verfügbaren Einkommen — mußte sich der verringerte Anstieg im realen verfügbaren Einkommen vor allem in der Entwicklung der Ersparnis niederschlagen. Zu dem Trendbruch in der Entwicklung der Sparquote um die Mitte der siebziger Jahre hat auch die Verschiebung in der Zusammensetzung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte nach Einkommensarten zugunsten der übertragenen Einkommen beigetragen. Aus Transfereinkommen wird weniger gespart als aus Arbeitseinkommen und insbesondere aus Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen.

Träge Anpassung beim Staatsverbrauch

5. Die Analyse der Entwicklung des Staatsverbrauchs zeigt ausgeprägte Trägheitsmomente in der Anpassung an die veränderten Wachstumsbedingungen nach 1973. Der Anteil des Staatsver-

brauchs am Bruttosozialprodukt ist erst 1982 konjunkturbereinigt etwas zurückgegangen, das hohe Niveau von 1975 dürfte jedoch nicht unterschritten worden sein. Ergebnis dieser unzureichenden Anpassungsfähigkeit war eine abnehmende Sparquote des Staates. Der Staat konnte dadurch einen immer kleineren Teil seiner Investitionen aus dem Überschuß der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben finanzieren; teilweise mußte er sogar seine konsumtiven Ausgaben mit Kredit bezahlen. Wegen der expansiven Ausgaben im Gesundheitswesen kam es andererseits auch zu einem drastischen Anstieg der Belastung der Unternehmen und der Arbeitnehmer mit Krankenkassenbeiträgen. Nur bei starker Zurückhaltung bei den Einkommensverbesserungen im öffentlichen Dienst und einer Anpassung der Einkommensentwicklung im privaten Gesundheitswesen besteht eine Chance, die Zahl der Beschäftigten in diesen Bereichen weiter auszudehnen, das strukturelle Defizit in den Staatshaushalten zu verringern und die Abgabenbelastung wenigstens nicht weiter in die Höhe zu schrauben.

II. Konsequenzen für die Nachfrage- und Produktionsstruktur

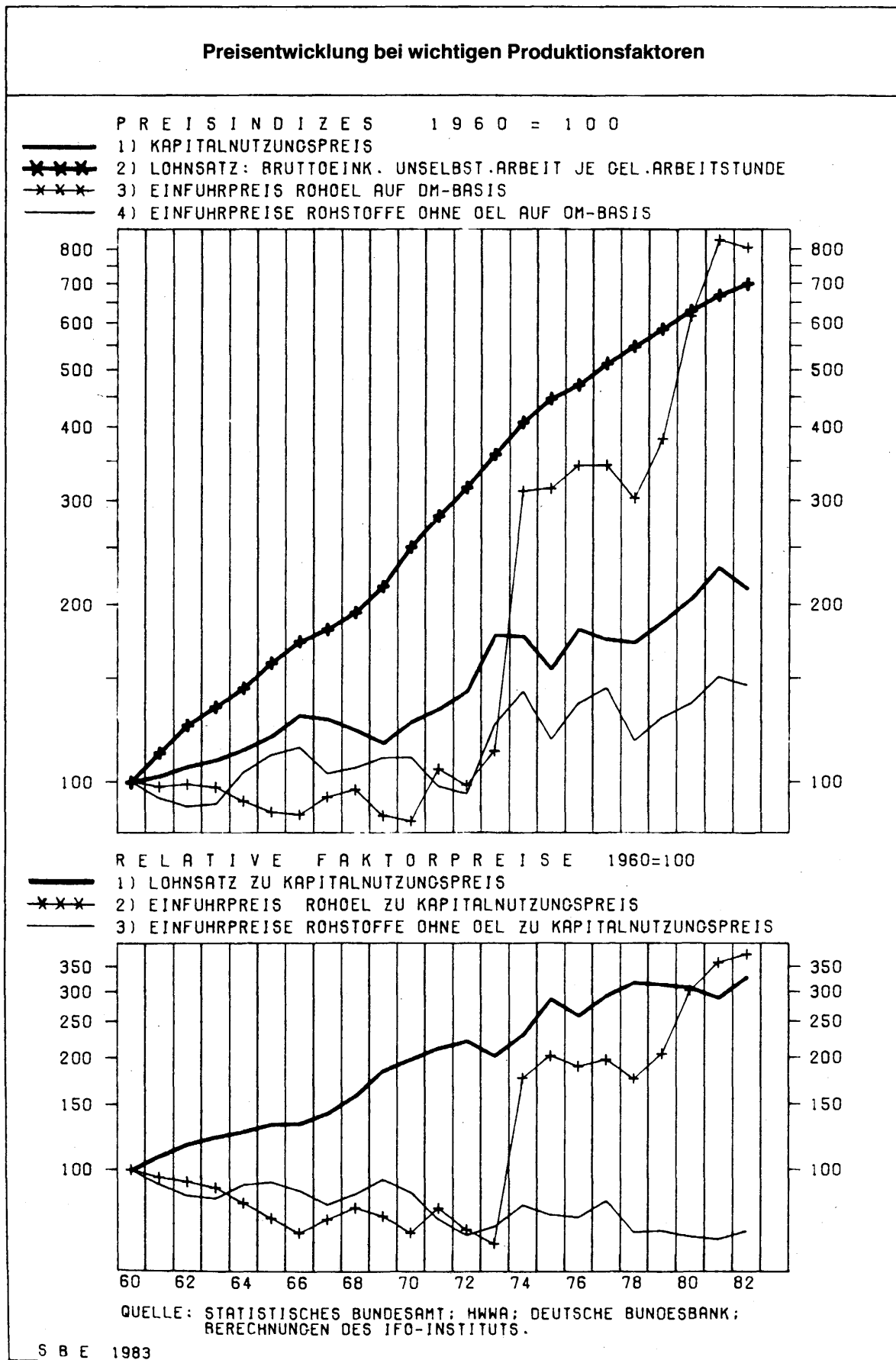
Strukturwirkungen der Wachstumsfraktionen

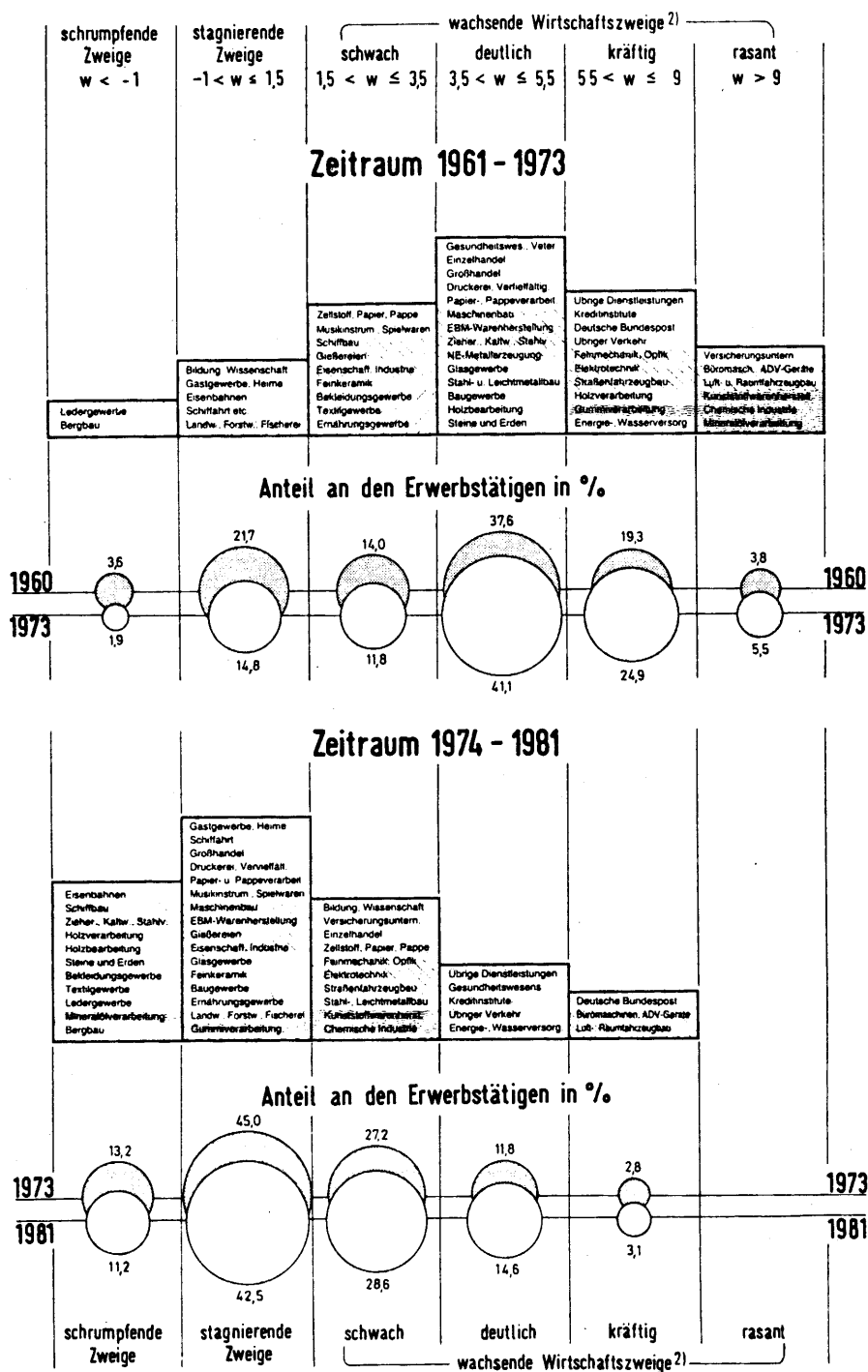
6. Nach 1973 hat sich in fast allen Wirtschaftszweigen das Wachstum abgeflacht (Schaubild 2). Wegen der von Wirtschaftszweig zu Wirtschaftszweig unterschiedlich ausgeprägten Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageentwicklung gingen von der verlangsamten gesamtwirtschaftlichen Expansion und den damit zusammenhängenden Veränderungen in der Endnachfrage zugleich beträchtliche Strukturwirkungen aus. Am stärksten getroffen wurden die ölabhängigen Wirtschaftszweige (Chemische Industrie, Mineralölverarbeitung, Herstellung von Kunststoffwaren, Gummiverarbeitung), das Baugewerbe und das Investitionsgüter produzierende Gewerbe. Die überproportional ausgeprägten Wachstumseinbußen im Warenproduzierenden Gewerbe sind in erster Linie Ergebnis der Verschlechterung der gesamt- und weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der hierdurch ausgelösten Wachstumsfraktionen.

Strukturwirkungen der Ölvertéuerung

7. Die relative Vertéuerung des Öls hat zu einer Reihe von Anpassungsvorgängen geführt. Für die Mineralölverarbeitung hatten alle Reaktionen auf die Öl- und Energievertéuerung negative Konsequenzen. Hier kumulierten sich die den Ölabsatz dämpfenden Effekte der Substitution von Öl durch andere Energieträger, die Bemühungen um eine Senkung des Energie- und Treibstoffverbrauchs und die deutlich negativen Rückwirkungen der Ölvertéuerung auf die Produktionsentwicklung der Kunststoffverarbeitung und der Chemischen Industrie. Während die letzten zwar deutliche Wachstumseinbußen hinnehmen mußten, aber immer noch schneller als der Durchschnitt des Verarbei-

Schaubild 1



Branchenportfolio der deutschen Wirtschaft¹⁾

1) Unternehmen ohne Wohnungsvermietung.

2) Gemessen an der Entwicklung der Bruttowertschöpfung in Preisen von 1976
 w = jahresdurchschnittliche Veränderungsrate in %.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des Ifo - Instituts

IFO - INSTITUT für Wirtschaftsforschung München

146/84

ifo

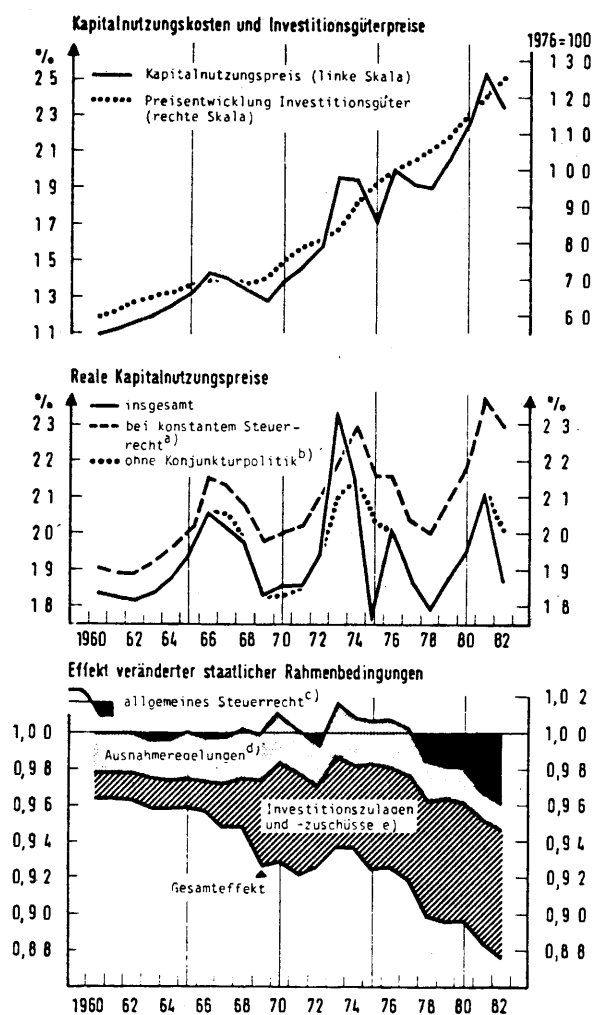
tenden Gewerbes expandierten, hat die Zusammenballung von Negativ-Faktoren die einstige Wachstumsbranche Mineralölverarbeitung zum schrumpfenden Bereich gemacht. Die Anpassung der Produktionskapazitäten an den gesunkenen Verbrauch von Mineralölerzeugnissen und dessen veränderte Struktur ist im Gang. Die Energieversorgung und der Kohlebergbau profitierten zwar von dem Verdrängungsprozeß des Öls, per saldo verbleibt jedoch ein negativer Struktureffekt.

Investitionen

8. Unter dem Einfluß der Friktionen nach 1973 hat in den Zweigen des Verarbeitenden Gewerbes ein Prozeß der Reduzierung der mittelfristigen Absatzwartungen stattgefunden. Die verringerte Nach-

Schaubild 3

Komponenten des Kapitalnutzungspreises



- a) Gewinnsteuersätze und Abschreibungsregelungen Anfang der sechziger Jahre (ohne Ausnahmen)
b) Insbesondere Investitionssteuer 1973, Investitionszulagen von 1975 und 1982.
c) Veränderung bei Gewinnsteuersätzen und Abschreibungsregelungen.
d) Bei Steuersätzen und Abschreibungsregelungen für einzelne Sektoren.
e) Regionaler und sektoraler Art.

Quelle: Berechnungen des Ifo-Instituts.

IFO-INSTITUT für Wirtschaftsforschung München

487/83



frageexpansion hat auch in den übrigen Wirtschaftszweigen die Investitionstätigkeit gedämpft. Die von der Nachfrage ausgehenden Wirkungen auf die Investitionsentwicklung in den einzelnen Wirtschaftszweigen fielen stärker ins Gewicht als die Veränderungen bei Kapitalnutzungspreisen.

Bei der Bewertung der Wirkung von Veränderungen des Kapitalnutzungspreises auf die Investitionstätigkeit darf nicht übersehen werden, daß vor allem in den siebziger Jahren die Wirtschaftspolitik die Kosten der Kapitalnutzung häufig und in rascher Folge in entgegengesetzter Richtung verändert hat (Schaubild 3). Einen Einblick in die Wirkung von Veränderungen der Kapitalnutzungskosten gestatten Simulationsrechnungen auf der Basis der ermittelten Investitionsfunktionen für die verschiedenen Wirtschaftszweige. Es zeigt sich, daß nach anfänglich geringer Wirkung eine dauerhafte Zinserhöhung von 7 auf 8 v. H. allein zu einer Verringerung der realen Anlageinvestitionen der Unternehmen ohne Wohnungsvermietung um 12 v. H. gegenüber dem Ausgangsniveau führen würde. Unter Berücksichtigung der Sekundäreffekte ergibt sich rechnerisch eine Abnahme von fast 20 v. H.

Gebremstes Kapitalstockwachstum

9. Vermehrte Anstrengungen, über „innovative“ Investitionen die Angebotsseite zu stärken, sind seit 1976 erkennbar. Sie reichten jedoch nicht aus, die insbesondere von der Entwicklung der Absatzwartungen und (phasenweise) der Zinsentwicklung ausgehenden dämpfenden Wirkungen auf die Investitionsausgaben zu neutralisieren. Da das Volumen der aus dem Kapitalstock ausscheidenden Anlagen weiter zunahm, ging dies zu Lasten der Nettoinvestitionen und damit des Wachstums des Kapitalstocks.

Die Folgen der globalen Wachstumsfriktionen und der Ölvertuerung sind deutlich in der weit überdurchschnittlichen Verlangsamung des Wachstums des Kapitalstocks in den bauabhängigen Wirtschaftszweigen (Baugewerbe, Steine und Erden, Holzbearbeitung), in den ölabhängigen Zweigen (Chemische Industrie, Mineralölverarbeitung, Kunststoffwarenherstellung) sowie in den meisten Zweigen des Investitionsgüter produzierenden Gewerbes (z. B. Maschinenbau) abzulesen.

Die Tatsache, daß der Anpassungsdruck für die Dienstleistungsunternehmen geringer war, schlägt sich auch in einer günstigeren Entwicklung des Kapitalstocks nieder. Die zu beobachtende Entwicklung in den einzelnen Verkehrszweigen wird erst vor dem Hintergrund der staatlichen Eingriffe in diesem Bereich verständlich. Der seit langem bekannte Wandel in der Nachfragestruktur zu Lasten der Massengüter hat sich nach 1973 — unter dem Einfluß der Ölpreisentwicklung — noch beschleunigt. Angesichts dieser Tendenzen zu Lasten jener Güter, bei deren Beförderung die Eisenbahn und die Binnen- und Seeschifffahrt im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern komparative Vorteile ha-

ben, kann die relativ günstige Kapitalstockentwicklung in diesen Sektoren nicht positiv bewertet werden.

III. Internationale Wettbewerbsposition und Innovationsaktivitäten

Wechselkurse

10. Aus der Veränderung der Wechselkurse ergab sich in den siebziger Jahren eine „reale“ Aufwertung der D-Mark und damit eine Verschlechterung der Preiswettbewerbsposition der deutschen Industrie. Die Wirkungen von Veränderungen in der Preiswettbewerbsposition hängen von der Stellung der Industrie eines Landes bei nichtpreislichen Wettbewerbsfaktoren ab. Eine Untersuchung für die wichtigsten deutschen Exportbranchen ergab, daß die deutsche Position bei den qualitativen Merkmalen der angebotenen Palette von Produkten nicht stark genug war, um in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre Anteilsverluste am „Weltmarkt“ zu vermeiden. Sie zeigte auch, daß die Veränderung der Preiswettbewerbsposition nicht der dominierende Faktor für das unterschiedliche Wachstum der Exportvolumina der Industrieländer war. Die Exporterfolge Japans in den Bereichen Maschinenbau, ADV-Geräte, Fahrzeuge und Elektrotechnik wurden ohne nennenswerte Veränderungen der relativen Preisposition erzielt.

Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Angebots

11. Die deutsche Industrie hat sich frühzeitig auf den Export von Gütern mit Hochtechnologiecharakter spezialisiert. Eine der Dynamik der technologi-

schen Entwicklung und des Technologietransfers in Schwellenländer angemessene Meßmethode zeigt, daß die deutsche Industrie die gute Position unter den Industrieländern in diesem Segment des Welthandels bis zum Anfang der achtziger Jahre behaupten konnte. Durch seine gezielte Umstrukturierung hat allerdings Japan inzwischen bei diesem, unter dem Gesichtspunkt des Einkommenspotentials der Arbeitsplätze wichtigen Gütersegment zur Bundesrepublik aufgeschlossen. Nach der Ifo-Patentstatistik nimmt die Bundesrepublik nach den USA und mit deutlichem Abstand vor den übrigen Industrieländern den zweiten Rang beim Innovations- und Qualitätswettbewerb ein (Tabelle 1).

Schwachstellen

12. Die insgesamt behauptete gute Position der deutschen Industrie darf den Blick auf einige Schwachpunkte nicht verstellen. Hinzuweisen ist darauf, daß

- sich in den letzten Jahren eine im Vergleich mit den USA und Japan stärkere Konzentration des deutschen Exports auf Gruppen mit stagnierendem bzw. rückläufigem Anteil am Welthandel zeigt und insbesondere bei den Produkten der Büro-, Informations- und Kommunikationstechnik eine vergleichsweise schwache Position der deutschen Industrie besteht;
- sich die deutschen Forschungsaktivitäten zwar auf die weltweit als zukunftssträchtig eingeschätzten Felder orientiert haben, eine ausgeprägtere Risikoscheu des deutschen Forschungsmanagements bei der Bearbeitung neuer Forschungsthemen und ein Nachlaufen

Tabelle 1

Internationaler Vergleich der Patentaktivitäten

Zeitraum der Erstanmeldung: 1976 bis 1981

Anteile in %

Herkunftsland	Auslands-patent-anmeldungen ^{a)} insgesamt	Schlüssel-patente ^{b)}	zum Vergleich: Anteil am Welthandel ^{c)} (1978)	Veränderung in % im Vergleich zum Zeitraum 1972 bis 1975	
				Auslands-patent-anmeldungen ^{a)} insgesamt	Schlüssel-patente ^{b)}
USA	30,8	36,5	14,5	67,1	102,8
Bundesrepublik Deutschland ..	21,3	16,0	19,2	60,3	32,8
Japan	10,0	3,1	13,5	88,0	73,4
Großbritannien	9,3	10,9	8,5	47,2	72,8
Frankreich	8,0	7,5	8,9	61,8	52,6
Welt insgesamt	100,0	100,0	100,0	62,8	69,6
nachrichtlich:					
Anzahl	1 530 213	33 595			

^{a)} Die Auswertung beschränkt sich durch Begrenzung der Sachgebiete auf ca. 70 % der Weltpatente. — ^{b)} Die Erfindung wurde weltweit mindestens 15mal zum Patent angemeldet. — ^{c)} Mit Industriegütern, ohne Güter mit Niedrigtechnologie-Charakter.

hinter den Vereinigten Staaten aber nicht zu übersehen ist;

- im Bereich Werkzeugmaschinen nicht dem vor allem in den USA — mit Abstand auch in Japan — zu verzeichnenden Trend zu elektronikverzahlten Erfindungen gefolgt wurde;
- die Entwicklung bei Patenten, bei denen der erwartete wirtschaftliche Erfolg den Aufwand für das Erwerben von weltweiten Schutzrechten rechtfertigt, ein deutliches Zurückbleiben der deutschen Spitzenforschung im Vergleich zu den Vereinigten Staaten signalisiert (Tabelle 1);
- die, gemessen an der Häufigkeit, regen Innovationsaktivitäten der deutschen Industrie in den letzten Jahren dadurch zu relativieren sind, daß bei den Produktinnovationen solche mit hohem Neuheitscharakter nicht im Vordergrund standen und die Modernisierungsinvestitionen sich stark auf den Straßenfahrzeugbau konzentrierten.

Die beobachtete geringe Wachstumsträchtigkeit der deutschen Exportstruktur in den letzten Jahren erklärt sich zum Teil aus der weltweit schlechten Investitionskonjunktur und der Konzentration der Ausfuhren von Industrieerzeugnissen auf das im Beobachtungszeitraum wachstumsschwache Europa.

Außenhandelspolitik

13. Im Falle Japans fehlt sowohl im Hoch- als auch im Niedrigtechnologiebereich jedes Zeichen für eine festere Einbindung in den intraindustriellen Handel. Die japanische Industriestrategie zur Steigerung des nationalen Einkommens wird sichtbar: Einerseits werden Exporte im Hochtechnologiebereich in Industrieländer forciert, andererseits wird das Potential für Arbeitsteilung und Handelsgewinne mit den Entwicklungs- und Schwellenländern ausgeschöpft. Erstaunlich ist, in welchem Maße es Japan gelingt, Importe im Hochtechnologiebereich fernzuhalten: In Produktbereichen (kleinste Einheiten der SITC) mit Hochtechnologiecharakter, in denen die japanische Industrie am Markt ist, wird praktisch nicht importiert.

Im Bereich der Niedrigtechnologiegüter findet zwischen den EG-Ländern ein reger Austausch statt. In diesen Industrieländerverband sind über Nachbarschaftsbeziehungen auch die EFTA-Länder einbezogen. Die protektive Wirkung der EG wird an dem im Vergleich zu den USA und Japan niedrigeren Anteil der Importe aus den südostasiatischen Schwellenländern deutlich.

Bei dem derzeit geringen Wachstum in den Hochtechnologiebereichen scheint Europa, will es ein Absinken des durchschnittlichen Realeinkommens vermeiden, nur vor zwei Optionen zu stehen: Schrittweise Einbindung Japans in den Industrieländerverbund mit abgestimmter partieller Protektion gegenüber der Dritten Welt oder Nachahmung des japanischen Modells mit verstärkter Öffnung gegenüber der Dritten Welt und Protektion gegen Importe aus Japan.

IV. Arbeitsmarkt

Kapitalmangel-Arbeitslosigkeit, Schaffung neuer Arbeitsplätze

14. Im Gefolge des verringerten Kapitalstockwachstums und des anhaltenden technisch-organisatorischen Wandels hat die Zahl der freien Arbeitsplätze seit Mitte der siebziger Jahre deutlich abgenommen. Zwar kann nicht von einem strengen Verhältnis zwischen Kapitalstock und zur Verfügung stehenden Arbeitsplätzen ausgegangen werden. Trotzdem bedeutet dieser Befund, daß die Arbeitslosigkeit heute im wesentlichen strukturell bedingt ist.

Ein Weg zum Abbau der Arbeitslosigkeit führt über die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Die Kosten eines neuen Arbeitsplatzes im Verarbeitenden Gewerbe liegen in der Regel 1,5 bis 2mal so hoch wie der durchschnittliche Kapitaleinsatz je vorhandenem Arbeitsplatz (Tabelle 2). Wenn diese Relation auf die übrigen Wirtschaftszweige übertragbar wäre, so ergäbe sich rein rechnerisch, daß eine Million zusätzlicher Arbeitsplätze einen zusätzlichen Kapitaleinsatz (in Preisen von 1981) von insgesamt 160 bis 220 Mrd. D-Mark erfordern würden. In der Größenordnung entspricht dies der Investitionssumme, die der Unternehmenssektor (ohne Wohnungsvermietung) insgesamt für Erweiterung, Rationalisierung und Ersatz veralteter Anlagen derzeit in einem Jahr ausgibt. Die Höhe des zusätzlichen Bedarfs an Erweiterungsinvestitionen verliert an Dramatik, wenn die Schaffung einer Million zusätzlicher Arbeitsplätze auf fünf oder zehn Jahre verteilt angestrebt wird.

Eine andere Frage ist es, ob sich angesichts der generell sehr zurückhaltenden Einschätzung der zukünftigen Absatzaussichten eine hinreichend große Zahl von Unternehmen findet, die in so beträchtlichem Umfang zusätzliche Erweiterungsinvestitionen durchführen. Die Analysen zur technologischen Wettbewerbsposition geben wenig Hoffnung, daß die Industrie in Kürze über eine wachstumsträchtigere Angebotspalette verfügt als bisher. In den Dienstleistungszweigen sind nur partiell eigenständige Expansionsprozesse zu verzeichnen.

Arbeitszeitverkürzung

15. Bei dieser Alternative sind zwei Punkte zu beachten:

- In mehr als der Hälfte aller Wirtschaftszweige war die Entwicklung der Kapitalproduktivität und damit des Produktionspotentials abhängig von der Entwicklung der Jahresarbeitszeit pro Beschäftigten. Dies bedeutet, daß ins Gewicht fallende positive Effekte nur dann zu erwarten sind, wenn die Verkürzung der Arbeitszeit gleichzeitig mit einer Entkopplung von Betriebszeit des Kapitalstocks und Arbeitszeit der Beschäftigten verbunden wird. Eine Lösung hierfür wäre die vermehrte Nutzung von Teilzeitmöglichkeiten. Die Alternative „Verlängerung der Wochenbetriebszeit“ bei

Tabelle 2

Kapitaleinsatz pro Arbeitsplatz im Jahre 1981

Wirtschaftszweige	Kapitaleinsatz in 1000 DM pro			
	vorhandenem Arbeitsplatz ^{a)}	neuem Arbeitsplatz ^{b)}		
		Durchschnitt	Spannbreite ^{c)}	
			von	bis
Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei ...	190	.	.	.
Warenproduzierendes Gewerbe	135	.	.	.
Bergbau	195	.	.	.
Verarbeitendes Gewerbe	120	220	.	.
Chemische Industrie	235	.	.	.
Mineralölverarbeitung	835	1 000	150	2 000
Kunststoffwarenherstellung	90	150	40	250
Gummiverarbeitung	135	170	30	250
Steine und Erden	175	360	120	750
Feinkeramik	80	90	50	180
Glasgewerbe	140	170	50	200
Eisenschaffende Industrie	230	630	400	1 100
NE-Metallerzeugung	215	500	120	655
Gießereien	105	150	60	200
Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverarbeitung	95	190	60	250
Stahl- und Leichtmetallbau	75	140	40	200
Maschinenbau	85	170	40	250
Büromaschinen, ADV-Geräte	165	.	.	.
Straßenfahrzeugbau	120	230	60	290
Schiffbau	115	.	.	.
Luft- und Raumfahrzeugbau	65	80	40	150
Elektrotechnik	75	140	40	150
Feinmechanik, Optik	55	80	35	100
EBM-Warenherstellung	90	100	30	130
Musikinstrumente, Spielwaren u. a.	65	110	20	120
Holzbearbeitung	205	250	100	400
Holzverarbeitung	70	100	40	175
Zellstoff, Papier, Pappe	330	570	150	1 000
Papier- und Pappeverarbeitung	105	150	60	250
Druckerei, Vervielfältigung	125	170	35	250
Ledergewerbe	80	50	20	100
Textilgewerbe	140	330	40	600
Bekleidungsgewerbe	40	60	20	100
Nahrungs- und Genußmittelgewerbe	145	240	50	400
Baugewerbe	40	.	.	.
Handel	100	.	.	.
Verkehr, Nachrichtenübertragung	325	.	.	.
Dienstleistungsunternehmen ohne Wohnungsvermietung	85	.	.	.
Unternehmen ohne Wohnungsvermietung ...	110	.	.	.

^{a)} Brutto-Anlagevermögen nach dem Benutzerkonzept zu Wiederbeschaffungspreisen je Erwerbstätigen. ^{b)} Kosten pro Arbeitsplatz im Falle der Errichtung eines neuen Werkes; Punkte = nicht erhoben bzw. zu wenig Beobachtungen.

^{c)} Zwei Drittel aller Fälle fallen in die genannte Spannbreite.

Quellen: Ifo-Anlagevermögensrechnung, Ifo-Investitionstest.

gleichzeitiger „Verkürzung der Arbeitszeit der Beschäftigten“ böte auch Möglichkeiten, durch eine Entzerrung der Freizeit der arbeitenden Bevölkerung neue Absatzmärkte zu erschließen oder vorhandene besser zu nutzen.

- Analysen zur Entwicklung des Angebots am Arbeitsmarkt zeigen, daß bei niedrigem Einkommen des Haushaltsvorstandes häufiger die Ehefrau einer Berufstätigkeit nachgeht. Bei ins Gewicht fallenden Einkommenseinbußen im Gefolge von Arbeitszeitverkürzungen ist deshalb mit einem steigenden Angebot am Arbeitsmarkt zu rechnen.
- Eine optimale Strategie für die notwendig erscheinenden Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung gleicht damit der Quadratur des Kreises. Vieles spricht deshalb dafür, auf der Basis von flankierenden Vereinbarungen der Tarifpartner und des Staates (z. B. Ladenschlußgesetz) flexiblen, auf Individualentscheidungen beruhenden Lösungen den Vorzug zu geben.

Lohnpolitik

16. Solange bei der Herstellung von Kapitalgütern technischer Fortschritt realisiert werden kann, führt eine zurückhaltende Lohnpolitik zwar nicht zwingend zu einer relativen Verbilligung des Faktors Arbeit gegenüber dem Faktor Kapital. Beschäftigungsfördernde Wirkungen einer zurückhaltenden Lohnpolitik können aber trotzdem erwartet werden.

Die aus einer zurückhaltenden Lohnpolitik resultierende verminderte Inflationsgefahr könnte der Geldpolitik die Möglichkeit eröffnen, über niedrigere Zinsen günstigere Rahmenbedingungen für das Wachstum des Produktionspotentials zu schaffen. Das ganze Konzept steht und fällt jedoch mit der Attraktivität der Palette der angebotenen Produkte und Dienste. Mindestens ebenso wichtig wie die Lohnentwicklung ist damit die Innovations- und Risikobereitschaft in den Unternehmen.

Lohnstrukturpolitik

17. Durch sektorale Lohndifferenzierung kann der Anpassungsdruck für einzelne Branchen gemildert werden. Stärkere Lohndifferenzierung bedeutet jedoch auch eine Einebnung der Ertragsdifferenzen zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen. Unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten gelten daher gegen die Lohndifferenzierung die gleichen Argumente wie gegen anhaltende Subventionierung.

Die empirische Feststellung langfristig stabiler Lohnstrukturen gilt nach der Qualifikation nicht nur für die Bundesrepublik, sondern auch für andere Industrieländer. Die potentiellen Differenzierungsmöglichkeiten werden vermutlich deshalb nicht ausgeschöpft, weil der Wert der Arbeit von der Gesellschaft nicht allein unter ökonomischen Gesichtspunkten gesehen wird.

Struktur der Arbeitslosigkeit

18. Bei dem unzureichenden gesamtwirtschaftlichen Wachstum haben sich der sektorale Strukturwandel, die technisch-organisatorischen Veränderungen der Produktion und der selektive Ausleseprozeß auf dem Arbeitsmarkt in ihren Wirkungen auf die Struktur der Arbeitslosigkeit ergänzt und die negativen Folgen überwiegend im gewerblichen Bereich und bei den weniger qualifizierten bzw. weniger leistungs- und konkurrenzfähigen Gruppen des Arbeitsmarktes spürbar werden lassen. Dies hat zur Verhärtung der Struktur der Arbeitslosigkeit geführt und die Dauer der Arbeitslosigkeit im Trend ansteigen lassen. Die Arbeitslosen des Jahres 1982 waren im Durchschnitt 8,5 Monate arbeitslos gegenüber 6,0 Monaten im Jahr 1975.

Strukturelle Engpässe im qualitativen und regionalen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sind in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre immer stärker vom gesamtwirtschaftlichen Überschuß an Arbeitskräften überlagert worden. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit hat sich auf alle Berufsgruppen und Regionen ausgebreitet. Dennoch sind die vorhandenen strukturellen Diskrepanzen vom ansteigenden Niveau der Arbeitslosigkeit nur überdeckt. Der selektive Prozeß des sektoralen und technisch-organisatorischen Wandels in der Beschäftigung und die Rekrutierungspolitik der Unternehmen haben die Arbeitslosenquoten der verschiedenen Berufs- und Qualifikationsgruppen weit auseinandergezogen. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik ist deshalb nach wie vor von großer Bedeutung.

IV. Finanzhilfen für Unternehmen

Verteilung und Entwicklung

19. Die finanziellen Eingriffe des Staates in den Unternehmenssektor haben seit Beginn der sechziger Jahre kräftig zugenommen. Sie belegen sowohl einen zunehmenden Interventionswillen des Staates als auch eine zunehmende Nachfrage nach staatlicher Hilfe. Gemessen an den Finanzhilfen und Steuervergünstigungen insgesamt waren die Arbeitsplätze bei der Bahn für den Steuerzahler am teuersten (Tabelle 3). Es folgen die Zweige Bergbau, Luft- und Raumfahrzeugbau, Schiffbau, Land- und Forstwirtschaft sowie Schifffahrt. Der stärkste Anstieg der Hilfen zwischen 1973 und 1981 ist bei der Werftindustrie zu verzeichnen.

Effekte der Hilfen

20. Die Veränderungsrate des Kapitalstocks und die Zahl der Erwerbstätigen sind Indikatoren für die Intensität von Anpassungsprozessen. Betrachtet man die Entwicklung in den hochsubventionierten Zweigen unter diesen Kriterien, so kann allenfalls den hohen Hilfen für den Luft- und Raumfahrzeugbau ein Erfolg attestiert werden. Bei den übrigen Schwerpunkten staatlicher Finanzhilfen fehlt auf der zur Verfügung stehenden Beobachtungsebene

Tabelle 3

Finanzhilfen und Steuervergünstigungen je Beschäftigten sowie Kapitalstock- und Beschäftigungswachstum 1973 bis 1981

Wirtschaftsbereiche	Finanzhilfen und Steuervergünstigungen je Beschäftigten 1973 in D-Mark	Durchschnittliche Veränderungsrate 1973/81		Finanzhilfen und Steuerbegünstigungen je Beschäftigten 1981 in D-Mark
		des Bruttoanlagevermögens in %	der Beschäftigten in %	
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	5 260	1,0	- 3,9	10 570
Energieversorgung	2 340	5,1	+ 0,7	3 340
Bergbau	6 510	0,9	- 1,0	23 830
Chemische Industrie	950	2,4	- 0,5	2 240
Mineralölverarbeitung	3 320	2,1	- 3,2	4 440
Kunststoffwarenherstellung	630	5,4	+ 1,1	780
Gummiverarbeitung	330	2,1	- 2,3	210
Steine und Erden	390	0,2	- 3,0	700
Feinkeramik	350	0,9	- 1,6	820
Glasgewerbe	330	3,2	- 2,3	590
Eisenschaffende Industrie	280	0,3	- 2,1	1 320
NE-Metallerzeugung	770	2,3	- 2,5	1 850
Gießereien	250	1,2	- 2,1	360
Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverformung	115	1,0	- 1,2	250
Stahl- und Leichtmetallbau	610	3,1	- 1,0	890
Maschinenbau	670	2,6	- 1,0	1 190
Büromaschinen, ADV-Geräte	240	6,5	- 3,9	1 610
Straßenfahrzeugbau	420	5,0	+ 0,7	480
Schiffbau	3 240	3,2	- 2,5	12 710
Luft- und Raumfahrzeugbau	14 550	10,6	+ 4,8	14 660
Elektrotechnik	780	5,6	- 1,4	1 320
Feinmechanik, Optik	350	4,9	+ 1,1	980
EBM-Warenherstellung	300	2,9	- 2,3	690
Musikinstrumente, Spielwaren ...	150	3,0	- 0,9	340
Holzbearbeitung	320	0,8	- 3,4	840
Holzverarbeitung	210	2,7	- 1,3	380
Zellstoff, Papier, Pappe	610	1,7	- 2,4	600
Papier- und Pappeverarbeitung ..	370	3,2	- 2,6	1 180
Druckerei, Vervielfältigung	990	3,5	- 2,7	1 820
Ledergewerbe	70	- 0,4	- 4,0	190
Textilgewerbe	240	- 0,1	- 5,0	400
Bekleidungsgewerbe	190	1,2	- 4,7	400
Nahrungs- und Genußmittelgewerbe	630	1,8	- 0,8	1 100
Baugewerbe	330	0,9	- 1,7	1 050
Handel	160	3,9	- 0,2	530
Eisenbahnen	20 870	1,5	- 2,7	37 840
Schifffahrt	6 670	3,9	- 2,3	10 300
Übriger Verkehr	3 880	4,1	+ 0,9	8 430
Bundespost	1 360	6,2	+ 0,4	5 730
Kreditinstitute	1 300	5,9	+ 1,6	620
Versicherungen	1 500	5,2	± 0	5 280
Gaststätten, Heime	410	5,8	+ 3,7	510
Bildung, Wissenschaft	5 130	5,4	+ 1,4	8 300
Gesundheits- und Veterinärwesen	4 860	10,9	+ 3,7	8 930
Übrige Dienstleistungen	750	9,6	+ 2,1	1 780
Alle Unternehmen (ohne Wohnungsvermietung) ..	1 650	3,6	- 0,9	3 219
Alle Unternehmen	2 080	3,5	- 0,9	4 040

Quellen: Institut für Weltwirtschaft, Kiel; Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München.

jedes Anzeichen für das Ablaufen von dynamischen Anpassungsprozessen.

Eine Folgerung aus dem Befund erscheint zwingend: Mit welcher Intention die staatlichen Hilfen auch immer gegeben wurden, im Ergebnis haben sie den Charakter von Erhaltungssubventionen gehabt. Sie dienten dazu, daß die relative Einkommensposition der Erwerbstätigen in diesen Wirtschaftszweigen auf einem Niveau gehalten wurde, das bei der angebotenen Palette von Gütern und Diensten und dem Umfang der gezeigten Anpassungsaktivitäten nicht hätte gehalten werden können.

Wegen der Grundsatzproblematik staatlicher Interventionen müssen diese Konsequenzen staatlicher Hilfe stets erwartet werden. Auf der anderen Seite kann sich der Staat gerade in der schwierigen wirtschaftlichen Lage am Anfang der achtziger Jahre kaum aus dem Bereich der Gewährung von Anpassungshilfen zurückziehen.

Subventionsregeln

21. Um die zu beobachtende „Förderung der Immobilität“ zu vermeiden, sollten in Zukunft für staatliche Hilfen zwei „eiserne“ Regeln gelten:

- Keine neuen Hilfen ohne Abstriche bei den Einkommen der in den begünstigten Unternehmen Beschäftigten,
- zeitliche Befristung und degressive Ausgestaltung der Maßnahmen.

Die Bedingungen, die an die jüngsten Hilfen für die Arbed-Saarstahl-AG geknüpft wurden, sind insofern ein Schritt in die richtige Richtung.

Mehr für die Region und die Mobilität

22. Die Ergebnisse deuten darauf hin, daß es außerordentlich schwer fällt, mit den vorhandenen Strukturen eine neue, dauerhafte Basis für die Sicherung der verbleibenden Arbeitsplätze zu erreichen. Eine Kombination von

- weniger Hilfe für die angeschlagenen Unternehmen,
- mehr Mobilitätshilfe für die vom Beschäftigtenabbau betroffenen Arbeitnehmer sowie
- mehr Mittel für die betroffene Kommune bzw. Region zur Anlockung neuer Unternehmen

scheint eine erfolgversprechendere Strategie zu sein als die bisher praktizierte.

Stahl

23. Bei der aktuellen Frage der Staatshilfe für die Stahlindustrie darf die entstandene Lage nicht allein im Zusammenhang mit den Subventionen in anderen Ländern gesehen werden. Trotzdem stellt die wesentlich höhere Subventionierung der Stahlproduktion in den anderen europäischen Ländern

den wohl wichtigsten Grund für die derzeitigen Schwierigkeiten dar. Bund und Länder stehen damit vor der Wahl, auch einen Abbau von an sich noch wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen zuzulassen oder in eine stärkere Subventionierung der Stahlindustrie einzutreten. Die Preisgabe von an sich rentablen Kapazitäten unter Subventionsdruck von außen käme einer Einladung an die übrigen Länder gleich, hieraus eine Verdrängungsstrategie zu entwickeln. Damit bleibt gegenwärtig nur die Lösung weiterer Subventionierung bei gleichzeitig verstärkten politischen Bemühungen um eine Rückkehr zu den Bestimmungen des EGKS-Vertrages in allen europäischen Ländern.

Bahn

24. Zum höchstsubventionierten Bereich, der Bahn, ist anzumerken, daß die Eigendynamik der Subventionen hier nicht allein auf den Zuschußbedarf im Personennahverkehr und auf das „Beharrungsvermögen“ der in diesem Bereich Beschäftigten zurückzuführen ist. Das Problem liegt in erster Linie in den Interessengegensätzen zwischen Kommunen und Ländern auf der einen Seite und dem Bund auf der anderen Seite. Bisher konnte sich stets das Interesse von Ländern und Kommunen an einer Aufrechterhaltung von unausgelasteten Schienenstrecken durchsetzen. Wenn die Länder aus regionalpolitischen Gesichtspunkten auch in Zukunft auf dem derzeitigen Streckennetz bestehen, so sollten sie, ähnlich wie bei der allgemeinen Regionalförderung auch zu der Finanzierung der hierdurch entstehenden Bahndefizite beitragen.

Wohnungsbau

25. Zu den Wirtschaftsbereichen, bei denen die direkte Sicherung von Arbeitsplätzen keine Rolle spielt, gehört die Wohnungsvermietung. Die steuerliche Behandlung der Wohnungsbauinvestitionen hat dazu geführt, daß der gesamte staatliche Mittelausatz für diese Art der Kapitalbildung im Vergleich zu den übrigen Wirtschaftszweigen sehr hoch ist. Bereits im letzten Strukturbericht wurde darauf hingewiesen, daß für eine derart breite Förderung angesichts der Beseitigung des generellen Wohnungsmangels kein Anlaß mehr besteht. Insbesondere die bisher vorgesehene Einschränkung der Förderung des Bauherrenmodells erscheint unzureichend. Angesichts des Mangels an Risikokapital ist es wachstumspolitisch schädlich, Kapital in derartige Anlagen zu lenken.

Energie- und Umweltpolitik

26. Bei den privaten Haushalten wie in der Wirtschaft setzten verstärkte Bemühungen zur Energie- und Benzineinsparung erst gegen Ende der siebziger Jahre ein. Dabei spielte neben der Bestätigung des Preissignals von 1973/74 durch den zweiten Ölpreisschub 1979/80 die seit 1975 aufgenommene staatliche Förderung der Energieeinsparung eine ins Gewicht fallende Rolle. Trotz der bereits beträchtlichen Erfolge der auf Energieeinsparung und

Zurückdrängung des Öls gerichteten Politik wäre es jedoch verfehlt, den eingeschlagenen Kurs nicht konsequent fortzusetzen. Hierfür spricht nicht nur die Notwendigkeit, die Umweltbelastungen zu verringern, die mit der Energieumwandlung und dem Straßenverkehr verbunden sind. Auch bei einem Anteil des Mineralöls am Primär-Energieverbrauch von „nur“ noch rund 40 v. H. ist das Risiko immer noch groß, daß im Fall eines neuerlichen Preisschubs wiederum gravierende gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen eintreten. Zudem können durch entsprechende Rahmensetzungen „Wachstumsfelder“ für die deutsche Industrie erschlossen werden. Angesichts positiver Erfahrungen mit marktorientierten umweltpolitischen Instrumenten in den USA erscheint eine partielle, probeweise Einführung kombinierter Auflagen- und Anreizsysteme in der Bundesrepublik sowohl aus umweltpolitischer als auch aus wachstums-, technologie- und beschäftigungspolitischer Sicht erwägenswert.

Zusammenfassung des Strukturberichts 1983 des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel

Die deutsche Wirtschaft im Anpassungsstau

Die Aussichten für die deutsche Wirtschaft, wieder höhere Wachstumsraten und Vollbeschäftigung zu erreichen, haben sich in den letzten Jahren nicht entscheidend verbessert. Darüber kann auch die konjunkturelle Erholung nicht hinwegtäuschen, die seit Ende 1982 im Gange ist. Zu viele Strukturprobleme aus den siebziger Jahren sind ungelöst geblieben, und es sind neue Herausforderungen hinzugekommen.

Die Strukturprobleme, die auf der deutschen Wirtschaft lasten, sind vielfältig:

- Die Ertragslage der Unternehmen hat sich in den letzten Jahren weiter verschlechtert und dabei ein relativ niedriges Niveau erreicht. Die Zahl der Betriebsschließungen und Insolvenzen ist immer noch sehr hoch und die Zahl der Neugründungen von Unternehmen zu gering.
- Die Investitionsschwäche ist noch nicht überwunden: Das Produktionspotential wächst, gemessen an den Sachkapazitäten, jährlich um weniger als 2 v. H. Die konsumtive Kapitalbildung, das Halten von Geldvermögen und der Kapitalexport sind vielfach attraktive Alternativen zur Bildung von produktivem Sachvermögen im Inland.
- Die Probleme auf dem Arbeitsmarkt sind bedrückend. Zu viele Unternehmen versuchen, ihre Anpassungsschwierigkeiten durch Gesund-

schrumpfen zu lösen, zu wenige setzen auf eine Strategie, aus der neue Dynamik erwachsen kann.

- Im internationalen Wettbewerb ist die deutsche Wirtschaft auf vielen Gebieten ins Hintertreffen geraten. Auf den Märkten für neue Technologien haben häufig andere die Nase vorn.
- Die Haushaltsdefizite sind nach wie vor hoch, und die Subventionspolitik weist unverändert strukturkonservierende Züge auf. So trägt auch der Staat, indem er knappes Kapital bindet, dazu bei, daß sich auf neuen, expandierenden Märkten nicht genügend unternehmerische Aktivitäten entfalten. In die gleiche Richtung wirken zahlreiche reglementierende Eingriffe, vor allem im Dienstleistungssektor.

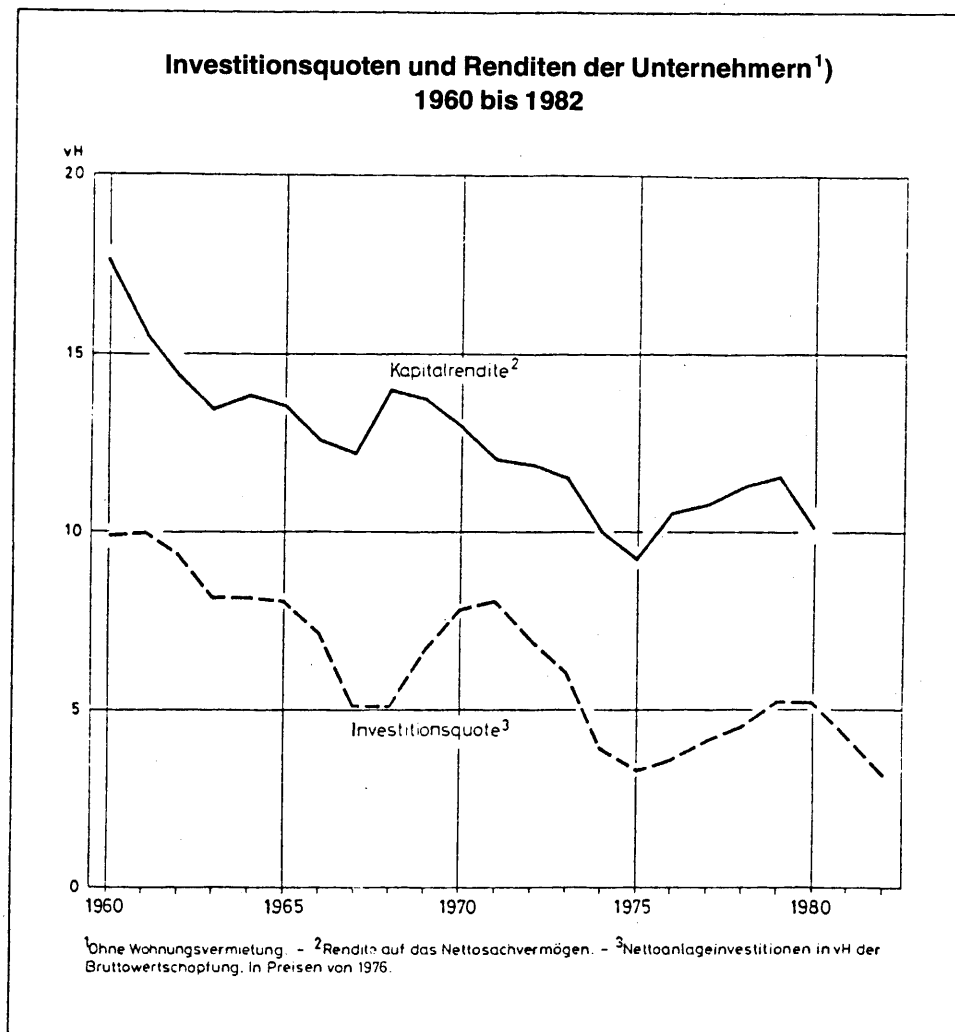
Hinzu kommt, daß die Bereitschaft zum Strukturwandel geringer geworden ist und sich allenthalben Widerstand gegen notwendige Anpassungsprozesse, und zwar auch gegen technische Neuerungen, regt. In der verstärkten Hinwendung zu defensiven Abwehrstrategien liegt derzeit die größte Gefahr für die deutsche Wirtschaft. Denn die Erfahrung zeigt, daß ein Land seine Zukunft verspielt, wenn es sich den Herausforderungen des Strukturwandels verschließt.

Mangelnde Rentabilität

Die deutsche Wirtschaft steckt seit Anfang der siebziger Jahre in einer Rentabilitätskrise. Es passen die Kosten nicht zu den Preisen und die Preise nicht zu den Mengen, ausgenommen in der Schattenwirtschaft, wo die Produktivität möglicherweise zwar niedriger, der Gewinn, der dem einzelnen bleibt, aber sicher höher ist. Ausschlaggebend für den Rückgang der Renditen war vor allem der zunehmende Kostendruck, der von den Produktionsfaktoren Arbeit und Energie ausging. Am stärksten betroffen waren jene Bereiche, die den Kostenanstieg nicht in ihren Produktpreisen überwälzen konnten, also vor allem die Industrie, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist.

Mit dem Renditeverfall hat sich die private Investitionstätigkeit verlangsamt (Schaubild 1). Im Verarbeitenden Gewerbe sowie im Baugewerbe wurde seit 1973 nur noch gerade so viel investiert, wie zur Erhaltung der Substanz notwendig war. Aber auch in den anderen Wirtschaftsbereichen ist das Investitionstempo merklich langsamer geworden. Das hat eine breite Anwendung moderner Technologien verzögert. So konnte die Produktivität der Arbeitsplätze nur langsam steigen — zu langsam, um allen Arbeitssuchenden bei den herrschenden Löhnen einen international wettbewerbsfähigen Arbeitsplatz bieten zu können.

Schaubild 1



Unzureichende Flexibilität

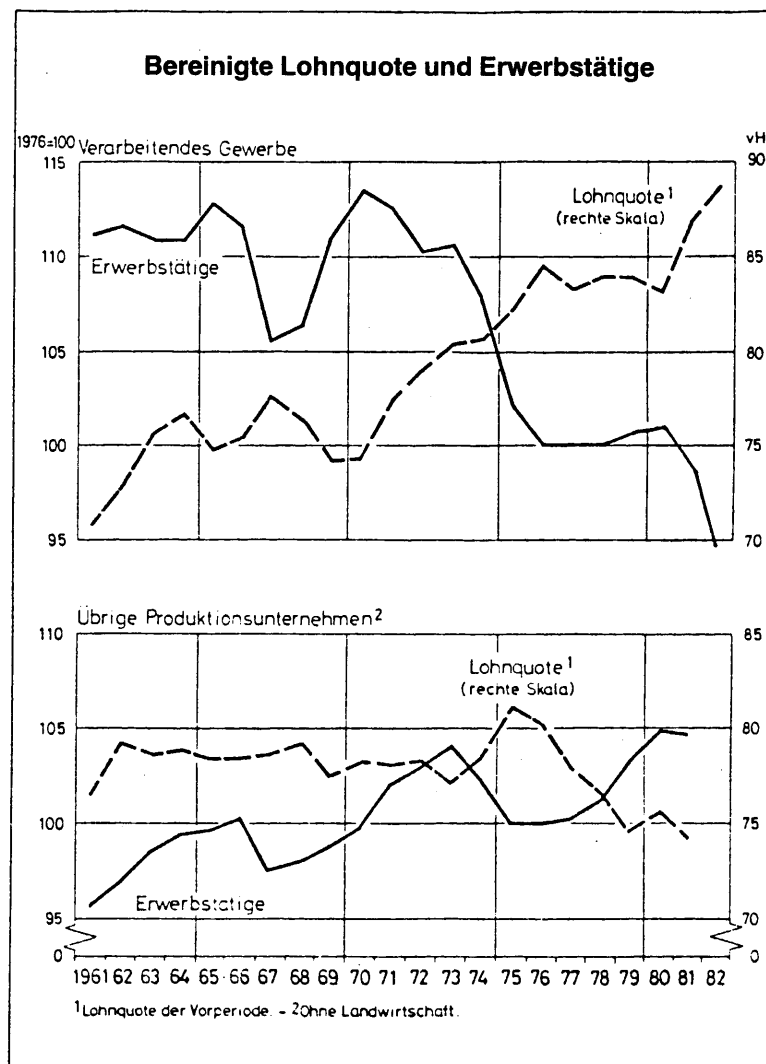
Investitionschancen werden häufig nicht wahrgenommen, oder sie können nicht wahrgenommen werden, weil viele Märkte reguliert oder reglementiert sind. Ein Beispiel sind die Märkte für neue Medien, die, wären nicht viele Entwicklungen politisch blockiert, weitaus stärker expandieren könnten, als dies jetzt der Fall ist. Ein anderes Beispiel sind die zahlreichen staatlichen Zulassungsregelungen, Genehmigungsvorbehalte und Auflagen für Unternehmensgründungen, die die Entfaltung neuer Aktivitäten mit Wachstumschancen und positiven Beschäftigungseffekten erheblich hemmen können.

Welche Folgen mangelnde Flexibilität hat, zeigt sich auch auf dem Arbeitsmarkt. Da die Löhne nach unten weiterhin starr sind, suchen die Unternehmen die Anpassung an den Strukturwandel verstärkt über einen Personalabbau. Zwar sind in den letzten Jahren die Bruttolöhne real nur noch langsam gestiegen und die Nettolöhne zeitweilig sogar gesunken. Doch für eine Verbesserung der Beschäftigungssituation kommt es nicht auf das absolute

Ausmaß der Lohnsteigerungen an, sondern darauf, daß der Reallohnanstieg niedriger ausfällt als der verteilbare Produktivitätsfortschritt. Freigesetzt wurden Arbeitskräfte gerade in denjenigen Wirtschaftsbereichen, in denen der Anstieg der Arbeitsproduktivität nicht ausgereicht hat, die Lohnerhöhungen zu kompensieren, in denen also die Lohnquote gestiegen ist. Besonders deutlich kommt dies in der Beschäftigungsentwicklung des Verarbeitenden Gewerbes zum Ausdruck (Schaubild 2). In den übrigen Produktionsunternehmen hingegen, in denen die Lohnquote seit 1975 gesunken ist, konnte der Arbeitseinsatz sogar erhöht werden. Diese Ergebnisse machen deutlich, daß die Lohnpolitik durchaus die Beschäftigungslage beeinflusst.

Ein Problem ist aber nicht nur das hohe Lohnniveau, sondern auch die falsche Lohnstruktur. Vor allem Arbeitskräfte mit einfachen Qualifikationen sind zu teuer geworden. Es ist daher nicht erstaunlich, daß hier der Rationalisierungsdruck groß ist und gerade hier einer der Schwerpunkte der Arbeitslosigkeit liegt. Dies ist die Konsequenz der Preissignale, wie sie die Lohnpolitik der Tarifpartner seit vielen Jahren setzt.

Schaubild 2



Mangel an Flexibilität gibt es schließlich noch in anderer Hinsicht: Bei starren Löhnen müssen die Arbeitnehmer, um das Risiko der Arbeitslosigkeit gering zu halten, ein hohes Maß an Mobilität zeigen. Vieles deutet jedoch darauf hin, daß die Mobilitätsbereitschaft eher geringer als größer geworden ist. Viele halten an ihrem Arbeitsplatz fest, auch wenn sich abzeichnet, daß das betreffende Unternehmen notleidend wird. Die Kosten für die Erhaltung dieser unrentablen Arbeitsplätze müssen dann zu einem großen Teil von anderen getragen werden: Es entstehen zu wenig neue Arbeitsplätze in zukunftsträchtigen Bereichen. Neben der räumlichen ist auch die berufliche Mobilität zu gering. Dies hängt mit einer unzureichenden Qualifikation der Arbeitskräfte, aber auch mit ihrer Fehlqualifikation zusammen. Diese rührt daher, daß im Zuge der Bildungsreform dem Hang zu einer möglichst frühen Festlegung auf ganz bestimmte Berufe Vorschub geleistet wurde. In dem Maße, wie die Basis der allgemeinen Ausbildung verengt wurde, ist die Fähigkeit des einzelnen gesunken, sich aus eigener Kraft an strukturelle Veränderungen in der Arbeitswelt anzupassen. Der derzeit herrschende Facharbeiter-

mangel und der Akademikerüberschuß sind Indizien für diese bildungspolitische Fehlsteuerung.

Mit dem Mangel an Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt kontrastiert das Ausmaß an Flexibilität auf den Energiemärkten. Hier hat die Bundesrepublik Deutschland anders als manch anderes Industrieland weitgehend auf die Steuerungskräfte des Marktes gesetzt, und sie ist dabei recht gut gefahren. Die höheren Energiepreise haben die Weichen für ein energiesparendes Wachstum gestellt. Darüber hinaus sind teure Energieträger verstärkt durch kostengünstigere ersetzt worden.

Fehlleitung von Sachkapital

Es gibt zu wenige produktive, arbeitsplatzschaffende Investitionen, weil sie sich häufig nicht lohnen. Wegen falscher Preissignale ist zu viel Kapital für konsumtive Zwecke verwendet worden. Erhebliche Summen wurden mit Hilfe steuerlicher Anreize in den Wohnungsbau gelenkt. Gleichzeitig diskriminiert das geltende Steuerrecht andere Branchen bei

der Beschaffung von risikobereitem Eigenkapital, was auch die Neugründung von Unternehmen erschwert. Überdies hat der Staat einen großen Teil seiner auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen Mittel für Investitionen mit Konsumcharakter eingesetzt, etwa für den Bau von Schwimmbädern oder Kongreßhallen. Solche staatlichen Investitionen tragen wenig zum wirtschaftlichen Wachstum bei, sie schaffen kaum Dauerarbeitsplätze, aber erzeugen hohe Folgekosten, die den Spielraum für produktive Neuinvestitionen einengen.

Falsche Anreize gehen auch vom staatlichen Transfersystem aus, insbesondere von den Subventionen. In großem Umfang wird knappes Geld in strukturschwache Produktionsbereiche, wie die Landwirtschaft, den Steinkohlenbergbau, die Stahlindustrie, die Werften oder die Bundesbahn gelenkt. Die seit längerem bestehenden Strukturprobleme werden dadurch nicht überwunden, schon gar nicht in jenen Branchen, die im internationalen Wettbewerb stehen und mittlerweile Standortnachteile aufweisen. Die Subventionen verzögern nicht nur den Strukturwandel, sie tragen auch dazu bei, daß das Lohnniveau in den Regionen, in denen die staatlich gestützten Branchen konzentriert sind, nach oben getrieben wird. Dies hat bereits kleinere Unternehmen, die ansonsten durchaus wettbewerbsfähig wären, in Bedrängnis gebracht; zudem hat es die Ansiedlung neuer Industrien erschwert.

Eine Fehlleistung von Sachkapital bewirkt auch der Protektionismus im Außenhandel, den die Europäische Gemeinschaft mit Zustimmung oder Duldung der Bundesregierung betreibt. Kapital bleibt in Unternehmen gebunden, die international nicht mehr wettbewerbsfähig sind, weil ihre Lohnkosten zu hoch sind oder ihre Produktpalette zu unattraktiv ist. Da Importbeschränkungen jedoch dazu führen, daß die Kosten zusätzlich steigen und die D-Mark höher bewertet wird, wirken sie wie eine Zusatzsteuer auf dynamische Bereiche, namentlich die Exportsektoren. Deren internationale Wettbewerbsfähigkeit verschlechtert sich entsprechend, mit der Folge, daß dort weniger investiert wird und weniger neue Arbeitsplätze entstehen. Auf diese Weise ist es zu weiteren Verzögerungen im Strukturwandel gekommen, zumal die gewährte Protektion bei vielen Unternehmen den Druck gemindert hat, die Wettbewerbsfähigkeit durch Produkt- und Verfahrensinnovationen wieder zu stärken.

Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit

Während die Expansion des Welthandels seit Jahren den rechten Schwung vermissen läßt, ist der internationale Wettbewerb härter geworden. Trotz der kräftigen realen Abwertung der D-Mark nach 1979 ist die deutsche Wirtschaft im internationalen Wettbewerb zurückgefallen. Der Anteil der Ausfuhr am Welthandel sank bis 1981 deutlich. Bedenklich stimmt vor allem, daß die deutsche Wirtschaft beim Handel mit technologisch hochwertigen Gütern Boden verloren hat, obwohl sie hier eigentlich Standortvorteile hat. Dabei hat sie weniger auf den Exportmärkten als auf dem Binnenmarkt an Wettbe-

werbsfähigkeit eingebüßt. Am schwächsten ist die Position bei Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräten und Ausrüstungen für die Kommunikationstechnik, was um so schwerer wiegt, als es sich hierbei um den Kernbereich der Mikroelektronik und ihrer Anwendungen handelt und künftiges Wachstum und künftige Beschäftigungschancen maßgeblich davon abhängen, wie die Wirtschaft solche Schlüsseltechnologien zu handhaben weiß.

Daß die deutschen Unternehmen anderswo, nämlich bei sachkapital- oder arbeitsintensiven Standardgütern, teilweise Boden gutmachen konnten, ist kein Grund zur Zufriedenheit. Denn hier stellen die Arbeitskosten den entscheidenden Wettbewerbsfaktor dar, und die deutsche Wirtschaft hat demnach Standortnachteile. Diese können zwar vorübergehend, aber kaum auf Dauer durch defensiven technischen Fortschritt oder gezielte Subventionen und Einfuhrbeschränkungen neutralisiert werden. Wie die Erfahrung zeigt, lernen die Konkurrenten aus Niedriglohnländern den Umgang mit neuen Technologien recht schnell.

Der Verlust von Marktanteilen wird häufig den spektakulären Exporterfolgen Japans zugeschrieben. Das stimmt nur zum Teil. Denn mehrere Schwellenländer haben sich in die internationale Arbeitsteilung bei Industriewaren eingegliedert und machen nun allen Industriestaaten auf deren angestammten Märkten erfolgreich Konkurrenz. Eine zweite Generation von Schwellenländern ist inzwischen in die Fußstapfen der ersten getreten; auch diese Länder sind auf dem besten Wege, erhebliche Marktanteile vor allem bei standardisierten Waren zu gewinnen.

Was zu tun ist

Der Schlüssel für eine Revitalisierung der deutschen Wirtschaft liegt in einer Rückgewinnung von Flexibilität auf den Güter- und Faktormärkten. Dies ist notwendig, damit es zu einer vermehrten Sachkapitalbildung kommt. Nur produktive Investitionen vermögen den Anpassungsstau aufzulösen, nur sie können die derzeitige konjunkturelle Erholung zu einem anhaltenden wirtschaftlichen Wachstum führen, nur sie schaffen auf Dauer rentable Arbeitsplätze. Ob Arbeitsplätze rentabel sind oder nicht, entscheidet sich in einer offenen Wirtschaft im internationalen Wettbewerb.

Das Konzept für eine Ausweitung der Sachkapitalbildung sieht eine bestimmte Rollenverteilung zwischen Unternehmern, Gewerkschaften und Staat vor:

- Die Unternehmer sollten mit Produkt- und Verfahrensinnovationen in Neuland vorstoßen und Anlagen verschrotten, die veraltet und international nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Es ist nicht zwingend, daß technologische Neuerungen zu technologischer Arbeitslosigkeit führen.
- Die Gewerkschaften sollten an der Lohnfront den Spielraum dafür schaffen, daß die Kapitalrendite wieder ausreichend steigen kann. Vertei-

lungskämpfe passen derzeit ebenso wenig in die Landschaft wie die Forderung nach einer allgemeinen Verkürzung der Arbeitszeit, weil beide das Kostenniveau erhöhen und die Gewinnerwartungen verschlechtern.

- Der Staat sollte für Rahmenbedingungen sorgen, unter denen Sparen und Investieren lohnend sowie Eigenverantwortung und Risikobereitschaft prämiert werden. Die Wirtschaftspolitik sollte durch weitere Haushaltskonsolidierung die nötigen Entfaltungsspielräume öffnen, durch Steuerreform und Subventionsabbau das Niveau der Motivation und die Investitionsbereitschaft anheben, durch wettbewerbsfördernde Maßnahmen auf allen Märkten den Druck zur Innovation und Produktivitätssteigerung verstärken, durch Entreglementierung der Wirtschaft und eine Reform der Kapitalmarkterfassung die Neugründung von Unternehmen erleichtern und die Effizienz verbessern sowie durch arbeitsmarkt- und bildungspolitische Maßnahmen für mehr räumliche und berufliche Mobilität sorgen.

Zusammenfassung des Strukturberichts 1983 des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen

1. Seit Beginn der siebziger Jahre ist die strukturelle Entwicklung der deutschen Wirtschaft durch einen anhaltenden Rückzug des marktwirtschaftlich organisierten und weltwirtschaftlich orientierten Teils der Volkswirtschaft gekennzeichnet: Branchen, die stark in den internationalen Handel eingebunden sind, setzten von 1970 bis 1981 über 1,7 Mio. Arbeitskräfte frei, hinzu kamen Arbeitsplatzverluste im Bergbau, in der Landwirtschaft und im Baugewerbe. Neue Arbeitsplätze entstanden im wesentlichen nur in solchen Sektoren, die staatlich administriert, der Effizienzkontrolle durch die Marktsteuerung also mehr oder weniger entzogen waren. Dieser Prozeß, der schon im ersten Strukturbericht des RWI als Entindustrialisierung charakterisiert wurde, setzte sich auch in den späten siebziger und beginnenden achtziger Jahren fort. Er vollzieht sich zwar seit einiger Zeit bei leicht steigender Gesamtbeschäftigung, war aber gleichwohl von rapider steigender Arbeitslosigkeit begleitet, da sich das Arbeitskräfteangebot aus demographischen Gründen deutlich erhöhte (und noch erhöhen wird).

2. Die Ursachen dieser Entwicklung sind sicherlich zu einem Teil im außenwirtschaftlichen Bereich zu suchen: Die teilweise Freigabe der Wechselkurse und die damit verbundene Aufwertung der DM gegenüber dem Dollar sowie die zweimalige Verteuerung des Rohöls haben die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Branchen zweifellos nachhaltig verändert; hinzu kommen das nachlassende Wachstum des Welthandels und unverkennbar protektionistische Tendenzen. Nach Meinung des RWI sind die geschilderten Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur aber auch — vielleicht sogar über-

wiegend — das Ergebnis inkonsistenter binnenwirtschaftlicher Datensetzungen:

- Das Ausmaß der staatlichen Regulierung hat deutlich zugenommen. Wachsende staatliche Eingriffe in den Prozeß der Einkommensentstehung und -verteilung, zunehmende Käufe und staatliche Eigenproduktion überlagern mehr und mehr die marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismen.
- Das Entwicklungsmuster der relativen Faktorpreise, der Lohn-Kapitalkosten-Relation, hat sich merklich verändert. Die Lohnzuwachsrate haben sich — nach ihrem explosionsartigen Anstieg in den frühen siebziger Jahre — zurückgebildet, wenngleich der Abstand zur Produktivitätsentwicklung nur wenig abgebaut wurde. Gleichzeitig erhöhten sich bei hohem Realzinsniveau die zyklischen Ausschläge der nominalen Zinssätze: Außenwirtschaftliche Einflüsse und eine abnehmende Bereitschaft oder Fähigkeit der Fiskalpolitik zu prozeßpolitischen Interventionen haben offenkundig den Bedarf an geldpolitischer Steuerung erhöht.

3. Diese, hier kurz skizzierten Grundpositionen machen bereits deutlich, daß sektoraler Strukturwandel in einem marktwirtschaftlich organisierten und global gesteuerten Wirtschaftssystem stets als Ergebnis komplexer Wechselbeziehungen zwischen einzelwirtschaftlichen Entscheidungen — über Konsum und Ersparnis, Investitionen und Finanzierung, Arbeitskräfteangebot und -nachfrage — einerseits, gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen andererseits angesehen wird. Der Strukturbericht des RWI geht davon aus, daß

- strukturwirksame Impulse über die Nachfrage des Auslands und der Haushalte in das ökonomische System eingeführt werden,
- wo sie auf Märkten über Güter- und Faktorpreise koordiniert werden, zu unternehmerischen Dispositionen über Produktionsstruktur und -verfahren führen und letztendlich
- auf dem Arbeitsmarkt sichtbar werden — in Form erhöhter Anforderungen an die sektorale, berufliche oder regionale Mobilität der Erwerbstätigen und im ungünstigsten Fall in Form von Erwerbslosigkeit.

Nicht zuletzt aus diesen Gründen bewertet der Staat die Ergebnisse des marktlichen Preis- und Allokationsmechanismus um — und löst damit neue strukturwirksame Impulse und Reaktionen aus.

Mit diesem Argumentationsmuster ist auch der Aufbau des RWI-Strukturberichts skizziert. Schwerpunkte der Analyse sind, den Vorgaben des Auftraggebers entsprechend,

- die Wechselwirkungen von Geldpolitik, Inflation und Strukturwandel,
- die Auswirkungen der Energiepreisverteuerung und der internationalen Energiepreisdifferenzen sowie

— die Auswirkungen von Veränderungen der Struktur des öffentlichen Sektors.

Einbindung in die Weltwirtschaft

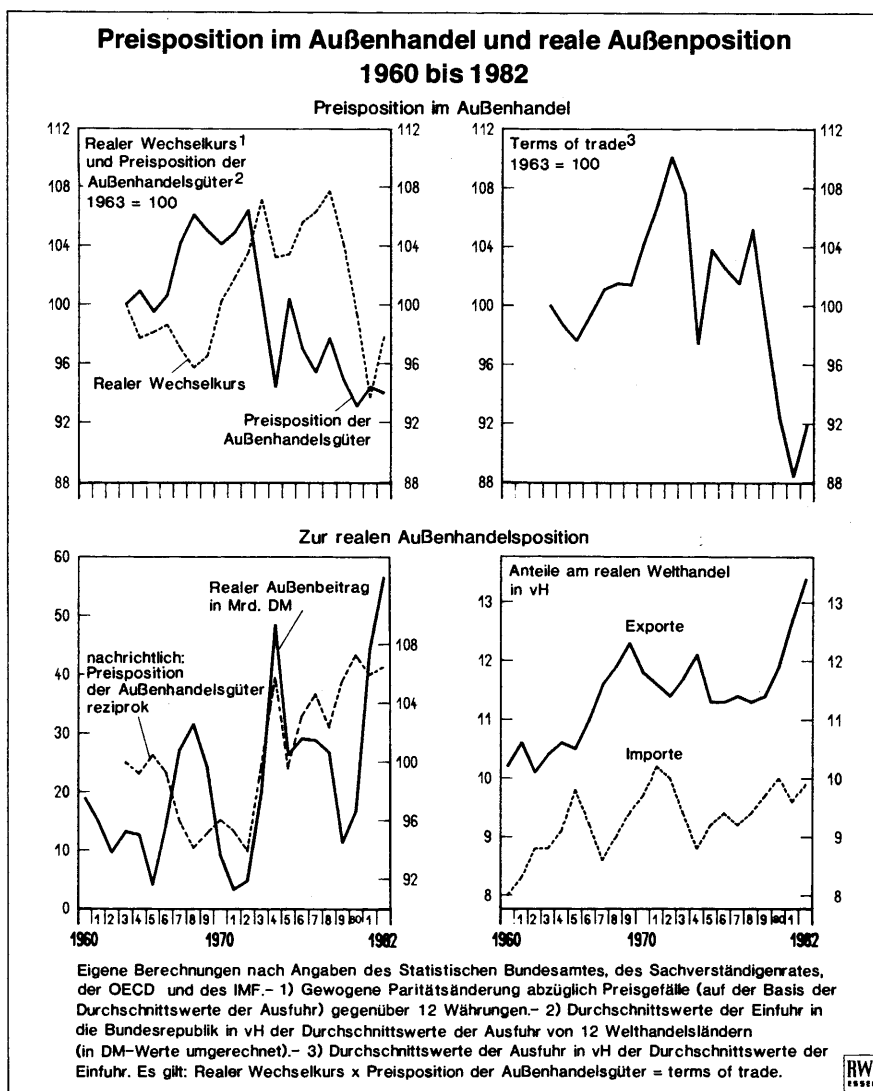
4. Der Versuch, die gestiegene Ölrechnung durch erhöhte Exportpreise auf das Ausland rückzuwälzen, mußte angesichts der veränderten Wechselkursrelationen und des sich abschwächenden Wachstums im Welthandel mehr und mehr erfolglos bleiben. Zum Ausgleich der Zahlungsbilanz mußten steigende Ausfuhrmengen — und damit Ansprüche an das reale Sozialprodukt — an die öllexportierenden Länder abgetreten werden.

Zu Beginn der ersten Ölpreiskrise hatte sich die Bundesrepublik noch in einer relativ günstigen Preisposition befunden: Ein rasch wachsendes Welthandelsvolumen und bedeutende Auftragsüberhänge aus dem Außenhandel erlaubten es der deutschen Wirtschaft, auf vergleichsweise hohen Preisen zu bestehen, ohne dafür nennenswerte Mengeneinbußen hinnehmen zu müssen. Bis ein-

schließlich 1978 reichten die preisbedingten Mehreinnahmen aus dem übrigen Außenhandel aus, die preisbedingten Mehraufwendungen für Energieimporte zu begleichen. Dabei überschritten die deutschen Exporteure aber offensichtlich die — durch die nominale Aufwertung bereits beschnittenen — Preisspielräume, der reale Außenbeitrag ging zurück, der traditionell arbeitsplatzschaffende Außenhandel trug nun (bis 1978) zum Beschäftigungsabbau bei.

Nach der zweiten Ölpreisrunde hingegen waren die Unternehmen zu Preiszugeständnissen auf den Exportmärkten bereit. Der Aufwertungsdruck ließ nach, kehrte sich — nach 1980 — gegenüber dem Dollar sogar in einen Abwertungseffekt um. Der preisbedingte Mehrerlös aus dem Außenhandel reichte nun nicht mehr aus, die höhere Energierechnung zu zahlen, die realen Ausfuhr und der Anteil der Bundesrepublik Deutschland am realen Welthandel nahmen sprunghaft zu (Schaubild 1). Durch diesen Verzicht auf terms of trade-Gewinne konnten in der zweiten Ölpreisrunde weitere außenhandelsbedingte Arbeitsplatzverluste vermie-

Schaubild 1



den werden. All dies berechtigt, die Reaktion der deutschen Wirtschaft auf die erste Ölpreisrunde als einkommenssichernd, auf die zweite Runde dagegen als beschäftigungssichernd zu charakterisieren.

5. Bei sektoraler Betrachtung differenziert sich naturgemäß dieses Grundmuster. So konnten standortstarke Branchen, d. h. Branchen mit hoher Humankapitalintensität, hohem technologischem Stand und geringer Rohstoffabhängigkeit — ihre terms of trade von 1970 bis 1981 noch verbessern. Einigen gelang dies, ohne daß sich ihre internationale Tauschposition verschlechterte. Bedeutende Exportbranchen wie die Elektrotechnik, der Straßenfahrzeugbau oder die Feinmechanik und Optik mußten jedoch Rückgänge hinnehmen. Bemerkens-

wert ist, daß auch standortschwache, insbesondere energieintensive Branchen (mit Ausnahme der Chemie) ihre internationale Wettbewerbsposition verbessern konnten (Tabelle 1). Hierbei dürfte eine Rolle spielen, daß die Bundesrepublik schon immer ein hohes Energiepreisniveau hatte, das eine effiziente Energieverwendung begünstigte.

6. Die Industrialisierung der Dritten Welt wirkte für die deutsche Wirtschaft marktschaffend, da ihre Exportstruktur stark auf den Investitionsbedarf dieser Länder zugeschnitten ist. Gegenteilige Befürchtungen wie auch die These, daß durch Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland inländische Arbeitsplätze in nennenswertem Umfang gefährdet würden, erweisen sich (bislang) als empirisch wenig gesichert.

Tabelle 1

**Standortstärke, Wettbewerbsposition und Preisposition der Branchen der deutschen Wirtschaft
1970 bis 1981**

	sinkende terms of trade ¹⁾		steigende oder konstante terms of trade ¹⁾	
	verbesserte oder konstante ²⁾ relative Wettbewerbsposition	verschlechterte ²⁾ relative Wettbewerbsposition	verbesserte oder konstante ²⁾ relative Wettbewerbsposition	verschlechterte ²⁾ relative Wettbewerbsposition
Standortstarke Branchen ³⁾	Glas Papierwaren		Kohlenbergbau Eisen und Stahl Gießerei Stahl- und Leichtmetallbau Maschinenbau Schiffbau Luft- und Raumfahrzeugbau Druckerei Getränke	Kunststofferzeugnisse Zieherei, Kaltwalzwerke, Stahlverformung Büromaschinen und ADV Straßenfahrzeugbau Elektrotechnik Feinmechanik und Optik EBM-Waren
Standortschwache Branchen ³⁾	Forstwirtschaft, Fischerei Gummierzeugnisse Holzbearbeitung Holzverarbeitung Zellstoff, Papier, Pappe Tabakwaren	Chemie Mineralöl Leder Textil	Landwirtschaft Übriger Bergbau Steine und Erden NE-Metalle Bekleidung Nahrungsmittel	Feinkeramik Musikinstrumente, Spielwaren u. a.

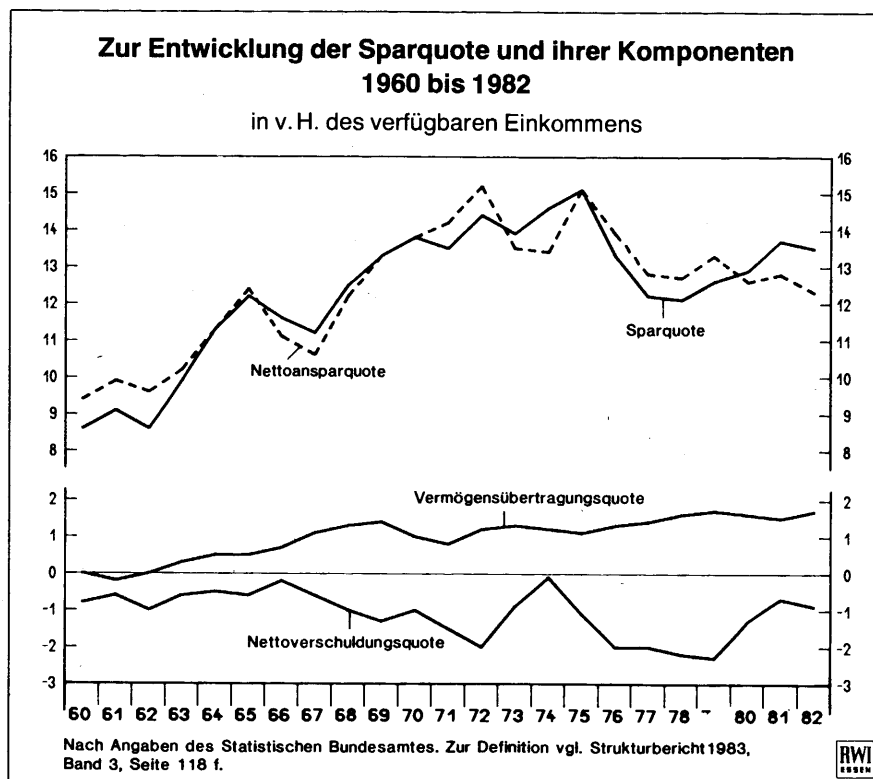
Eigene Berechnungen. Zur Methode vgl. Strukturbericht 1983, Bd. 3, S. 88 und 95. — ¹⁾ Klassifiziert nach dem Trend der terms of trade. — ²⁾ Klassifiziert nach dem Trend des RCA-Wertes. — ³⁾ Klassifiziert nach ihren Realfaktoren.

Konsumverhalten und Konsumgütermärkte

7. Seit 1979 liegt das Wachstum des realen privaten Verbrauchs unter dem des Bruttosozialprodukts. Zum einen ist dies Folge der erstmals seit 1948 rückläufigen Realeinkommen, zum anderen aber auch Ausdruck einer schwächeren Konsumneigung. Der private Verbrauch, der früher die kon-

junktuelle Entwicklung der deutschen Wirtschaft stabilisiert hat, weist eine zunehmende Eigendynamik auf. Auslösendes Moment ist die zunehmend prozyklische Veränderung der Verschuldungsbereitschaft. Wachsende Sparguthaben und eine höhere Ausstattung mit langlebigen Konsumgütern haben die Dispositionsfreiheit der privaten Haushalte erhöht (Schaubild 2).

Schaubild 2



8. Gleichzeitig haben sich die Strukturveränderungen innerhalb der Konsumbudgets verlangsamt. Der Standardbedarf verlor in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre nicht mehr im gleichen Ausmaß wie zuvor an Bedeutung; insbesondere im Nahrungsmittelbereich wurden zum Teil wieder steigende Einkommenselastizitäten beobachtet. Die Energieausgaben wuchsen weiterhin überproportional, der mengenmäßige Rückgang des Energieverbrauchs konnte die Mehrbelastung durch steigende Preise nicht kompensieren. Den stärksten realen Anteilsgewinn verzeichneten in den letzten Jahren die Dienstleistungen; hier entwickelt sich die Nachfrage der privaten Haushalte weitgehend unabhängig von den Konjunkturzyklen.

9. Die Konsequenzen rückläufiger Wachstumsraten beim privaten Verbrauch wurden für die inländischen Produzenten in den siebziger Jahren dadurch weiter verschärft, daß ein steigender Teil der Nachfrage direkt oder indirekt dem Ausland zufließt: Der Anteil importierter Güter am privaten Verbrauch stieg von 6 v. H. in 1970 auf fast 10 v. H. in 1981. Hinzu kommt ein wachsender Reiseverkehrssaldo, der sich von 0,6 v. H. auf 2,2 v. H. des privaten Verbrauchs erhöhte. Wenn auch bei letzterem klimatische und geographische Gegebenheiten eine Rolle spielen, so läßt sich doch eine hohe Preiselastizität der Konsumnachfrage bei Konsumgüter- und Dienstleistungsimporten konstatieren.

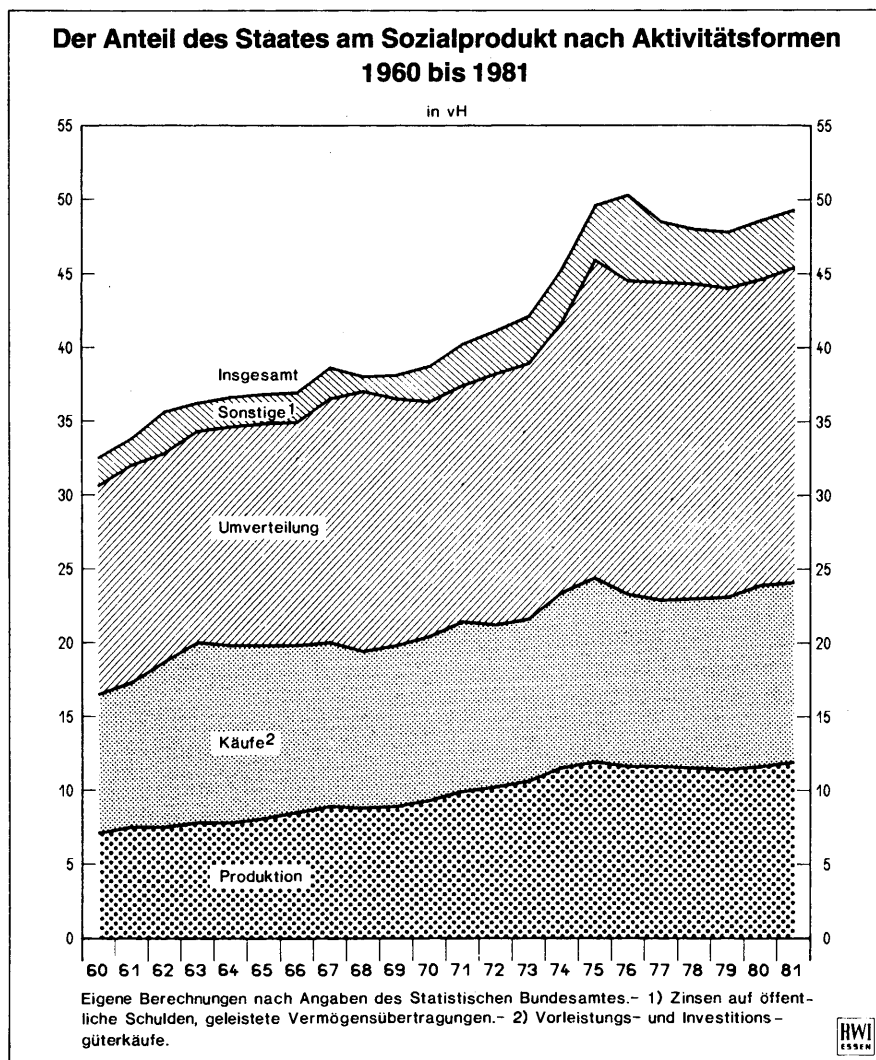
Strukturveränderungen im Staatshaushalt

10. Der mit Beginn der siebziger Jahre forcierte Ausbau der Bundesrepublik zu einem Leistungs- und Sozialstaat hat die Verwendungs- und Vertei-

lungsstrukturen nicht nur im unmittelbaren Einflußbereich des Staates, sondern auch in der übrigen Volkswirtschaft nachhaltig verändert. Gegen Ende der siebziger Jahre hat der Anteil der Staatsausgaben am nominalen Sozialprodukt nahezu 50 v. H. erreicht, wobei die Käufe von Vorleistungs- und Investitionsgütern bei der Privatwirtschaft mehr und mehr zurücktraten zugunsten der staatlichen Eigenproduktion (durch Einsatz eigener Arbeitskräfte) und der Gewährung von Sozialleistungen und Transfers. Die stärkere Beanspruchung der volkswirtschaftlichen Leistung um gut 10 Prozentpunkte seit 1970 ist zu einem Viertel auf die erhöhte Eigenproduktion und zu drei Vierteln auf die gestiegene Umverteilung der Markteinkommen zurückzuführen (Schaubild 3).

11. Diese Umschichtung der staatlichen Aktivitäten spiegelt veränderte Prioritäten vor allem zugunsten der Sozial- und Bildungspolitik und zu Lasten der Verkehrs- und Verteidigungspolitik. Damit änderte sich auch die branchenmäßige Aufteilung der Sachkäufe der öffentlichen Hand: Die Betonung der Sozialpolitik begünstigte insbesondere die Dienstleistungsbereiche und die Chemie (Pharmazeutika), der Bedeutungsverlust der Verkehrs- und Verteidigungspolitik wurde insbesondere im Baugewerbe und im Straßen-, Luft- und Wasserfahrzeugbau spürbar.

Die strukturellen Wirkungen der Verkehrspolitik reichen jedoch über diese unmittelbaren Nachfrageimpulse der öffentlichen Hand weit hinaus. Die Subventionierung der Eisenbahnen, der Ausbau der Binnenwasserstraßen und die Regulierung des Straßengüterverkehrs haben den Strukturwandel



eher gebremst als gefördert, da im Endeffekt traditionelle, transportkostenintensive Produktgruppen begünstigt wurden (Eisen und Stahl, Kohle, Steine und Erden), während technologisch und ökonomisch „moderne“ Güter zur Finanzierung des Verkehrsetats herangezogen wurden.

12. Die Zunahme der Eigenproduktion des Staates konzentrierte sich vor allem auf das Bildungs- und Gesundheitswesen, insbesondere im Sekundar- und Hochschulbereich wurde das Leistungsangebot ausgeweitet — und von den besonders ins Auge gefaßten Bevölkerungsgruppen, den Arbeiterhaushalten, auch aufgenommen. Bildungspolitische Anstrengungen und zunehmende Bildungsbereitschaft haben den Grad der Unterrepräsentation der Arbeiterhaushalte merklich vermindert. Dennoch ist es nicht gelungen, die Vorrangstellung der traditionell bildungsnahen Beamten- und Angestelltenhaushalte entscheidend abzubauen; nach wie vor finanzieren Arbeiter überproportional die akademische Ausbildung von Kindern aus Beamten-, Angestellten- und Selbständigenhaushalten.

13. Der Ausbau des Sozialstaates hat die Zahl der Empfänger öffentlicher Einkommensübertragun-

gen weiter stark ansteigen lassen, von 1970 bis 1981 um 5 Mio. auf 21 Mio. Personen. Eine Verbesserung der Einkommenssituation von Rentner- und Arbeiterhaushalten wurde gleichwohl nicht erreicht, auch hier profitierten Beamten-, Angestellten- und Selbständigenhaushalte stärker, wuchsen ihnen in höherem Maße Sozialleistungen und Einkommensübertragungen zu als jenen. Die Verteilungspolitik besteht immer mehr in der Umschichtung von Einkommen innerhalb mittlerer Einkommensklassen — von den nicht ganz Reichen zu den nicht ganz Armen.

14. Der Umfang der Subventionen nahm von 1970 bis 1980 von 18 Mrd. DM auf 43 Mrd. DM zu, die Subventionsquote stieg — gemessen an der nominalen Bruttowertschöpfung — bis zum Ende der siebziger Jahre kontinuierlich an. Die Konzentration auf wenige Wirtschaftszweige (Landwirtschaft, Energieversorgung, Verkehr und Wohnungsbau) blieb im wesentlichen erhalten; innerhalb dieser Gruppen sind allerdings deutliche Umschichtungen zu beobachten. Die strukturellen Effekte von Steuervergünstigungen sind — wenn regionalpolitisch motivierte Erleichterungen und Sonderregelungen

aus steuersystematischen Gründen eliminiert werden — vergleichsweise gering. Ähnliches gilt für die Allokationseffekte der indirekten Besteuerung: Obwohl einige wenige Branchen hoch mit indirekten Steuern belastet sind, ließen sich bei einer (simulierten) Erhöhung der indirekten Steuern zugunsten einer Senkung der direkten Steuern keine gravierenden sektoralen Verwerfungen feststellen.

15. Bei der wirtschaftspolitischen Bewertung von Subventionen und Steuervergünstigungen wird oft übersehen, daß diese monetären Leistungen nur eine der vielen Möglichkeiten des Staates sind, die Ergebnisse der wettbewerblichen Selektion zu korrigieren. Zu dem gleichen Zweck kann der Staat sich spezieller Ge- und Verbote bzw. der Regulierung von Märkten bedienen oder aber direkt als Nachfrager am Markt auftreten (Tabelle 2). Es ist daher stets zu fragen, ob eine — aus welchen Grün-

den auch immer — erwünschte Korrektur der Marktergebnisse nicht in effizienterer Weise durch eine entsprechende Ausgestaltung der allgemeinen Rahmenbedingungen erreicht werden könnte. In einer dem sozialen Gedanken verpflichteten Marktwirtschaft sind Zahlungen an Unternehmen allenfalls aus sozialpolitischen Gründen gerechtfertigt. Bei ihrer Bemessung sollte dafür Sorge getragen werden, daß die Begünstigten von sich aus daran interessiert sind, in den nicht-begünstigten Teil der Volkswirtschaft überzuwechseln — etwa indem der Staat ihnen für die Dauer der Subventionierung einen Verzicht auf Einkommenssteigerung und Gewinnausschüttung auferlegt. Die eigentliche Problematik der Subventionierung entsteht hingegen bei solchen Zahlungen, die mit (vorgeblichen) ökonomischen Gründen gerechtfertigt werden, weil damit der Staat in die Zuständigkeiten der Unternehmen eingreift.

Tabelle 2

Subventionen und Vermögensübertragungen an Unternehmen ¹⁾
nach zusammengefaßten Wirtschaftsbereichen
1970 bis 1980

Wirtschaftsbereich	1970	1975	1980	Zunahme 1970 bis 1980
	in Mio. DM			in v. H.
Landwirtschaft	6 490	6 770	9 250	43
Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	1 470	2 790	7 940	440
darunter: Kohlenbergbau	440	1 110	5 030	1 043
Verarbeitendes Gewerbe	1 970	4 200	7 120	261
darunter: Eisenschaffende Industrie	60	90	250	317
Schiffbau	130	260	290	123
Luft- und Raumfahrzeugbau	50	280	470	840
Baugewerbe	70	200	220	214
Handel	630	970	1 220	94
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	4 800	11 020	13 330	178
darunter: Eisenbahnen	2 920	7 970	8 860	203
Dienstleistungen	2 190	3 810	3 880	77
darunter: Wohnungsvermietung	1 200	1 670	2 190	83
Unternehmen insgesamt	17 620	29 760	42 960	144

Eigene Berechnungen. — ¹⁾ In der Abgrenzung der VGR, Vermögensübertragungen ohne Übertragungen an Organisationen ohne Erwerbscharakter.

Unternehmerische Anpassungsstrategien und Faktornachfrage

16. Veränderungen der Nachfrage, aber auch unvorhergesehene Kosten erhöhungen können in den betroffenen Unternehmen einen Druck auf die (Eigen-)Kapitalrentabilität auslösen; typische unternehmerische Reaktionsweise hierauf ist der Versuch, durch Gestaltung der relativen Güter- und Faktorpreise, Prozeß- oder Produktsubstitution, technische oder organisatorische Umgestaltung des

Produktionsablaufes und/oder Veränderung der Faktoreinsatzrelationen diesen Rentabilitätsdruck mindestens zu mildern. Auch diese Reaktionen können das strukturelle Gefüge der Volkswirtschaft verändern.

17. Von besonderem Interesse muß in diesem Zusammenhang die Reaktion der Unternehmen auf die beiden Ölpreisschocks sein. Es wurde aber bereits angedeutet, daß die Bundesrepublik Deutschland sich seit jeher durch ein hohes Energiepreisni-

veau und eine entsprechend effiziente Energieverwendung auszeichnet; hinzu kam, daß der Preisanstieg importierter Energieträger bis 1980 durch die Aufwertung der D-Mark gebremst wurde. Dies erklärt, warum gerade energieintensive Branchen den Energiepreisanstieg relativ gut bewältigt haben. Werden neben den direkten, im Sektor selbst anfallenden Energiekosten auch die in den Vorprodukten enthaltenen indirekten Energiekosten berücksichtigt, dann waren es gerade die weniger energieintensiven, stark außenhandelsabhängigen Investitionsgüterbereiche, die einen nachhaltigen Kostenanstieg zu verkraften hatten.

18. Im nicht-energetischen Bereich spiegeln steigende reale Vorleistungsquoten primär das Bemühen, durch höheren Technologiegehalt die am Markt befindlichen Erzeugnisse mit höherem Nutzen auszustatten, was sowohl durch Spezialisierung als auch durch ein breiteres Verwendungsspektrum erreicht werden kann. Zunehmende Marktverflechtungen zwischen Produktions- und Dienstleistungsbereichen zeigen, daß klassische Unternehmerfunktionen in wachsendem Maße von wirtschaftlich selbständigen Einheiten übernommen werden und daß im letzten Jahrzehnt eine Reihe neuer „tertiärer“ Produkte entstanden ist (z. B. in der Planung und Projektierung von Industrieanlagen, beim Factoring oder der Forfaitierung). In der Grundstruktur der deutschen Wirtschaft stehen sich heute zwei große Komplexe gegenüber — der Stahl- und Investitionsgüterkomplex einerseits, der Dienstleistungskomplex andererseits — mit einer wachsenden Zahl interner und externer Verflechtungen. Die Lieferbeziehungen zwischen den übrigen Zweigen des Verarbeitenden Gewerbes haben sich dagegen gelockert. Das bedeutet, daß wirtschaftspolitische Impulse heute (1981) breiter streuen, zunehmend auch in anderen als den unmittelbar begünstigten Branchen sichtbar werden.

19. Die gesamtwirtschaftliche Lohnquote als Indikator der relativen Einkommensposition der Unselbständigen, aber auch der Kostenbelastung der Unternehmen, bewegt sich zu Beginn der achtziger Jahre immer noch auf jenem Niveau, auf das sie intensive Verteilungskämpfe zu Beginn der siebziger Jahre getrieben hatten. Dabei ist von Bedeutung, daß nach wie vor nur geringe Tendenzen zur Lohndifferenzierung spürbar sind, wenig Neigung zur Anpassung der Lohnstrukturen an die Veränderung der sektoralen Preis- und Produktivitätsprofile besteht. Die Lohnhierarchie bleibt als Ergebnis eines vorwiegend an gesamtwirtschaftlichen Verteilungskriterien orientierten Lohnfindungsprozesses bemerkenswert stabil. Allerdings würden weder eine Lohnnivellierung noch eine Lohndifferenzierung, für sich genommen, etwas aussagen über die Intensität struktureller Impulse.

20. Die Gestaltung ihrer Produktpreise ist den Branchen offenbar um so eher möglich, je mehr diese vom internationalen Wettbewerb freigestellt und je stärker sie in ein System staatlich administrierter Preisfindung eingebunden sind. Strategische Parameter der Wettbewerbspolitik — sowohl

Indikatoren der Marktstruktur als auch des Marktverhaltens — treten dahinter in ihrer Bedeutung für die sektorale Preisbildung zurück. Die als Anbieterschutz wirkende zunehmende staatliche Marktregulierung und Preisadministration hat in den letzten Jahren dem Prozeß der Entindustrialisierung entscheidende Impulse vermittelt.

Das bedeutet zugleich, daß eine Wettbewerbspolitik, die durch Begrenzung von Preisspielräumen den Mißbrauch von Marktmacht verhindern und den sektoralen Strukturwandel fördern will, zunehmend ineffizient wird, wenn sie ihre Handlungen unverändert an den Kriterien des Marktverhaltens oder der Marktstruktur ausrichtet. In dem Maße, in dem sie die Wirkungen wettbewerblicher Ausnahmehereiche und staatlicher Marktregulierung übersieht, verliert sie an faktischem Einfluß und erschwert die Aufgabe der Geldpolitik.

Die Nutzung dieser Preisspielräume ist überdies vom gesamtwirtschaftlichen Inflationstempo weitgehend unabhängig, kann doch gezeigt werden, daß preisstarke Branchen ihre relative Position auch gerade in Jahren mit niedriger Inflationsrate verbessern, während erst ein hinreichendes gesamtwirtschaftliches Inflationstempo den preisschwachen Branchen erlaubt, vorangegangene Verluste im intersektoralen Preiswettbewerb teilweise wieder aufzuholen.

21. Die zurückhaltende Investitionstätigkeit der Unternehmen in den letzten Jahren ist vor allem das Ergebnis eines Anpassungsprozesses an veränderte Zins-Rendite-Bedingungen, wie sie etwa in der Entwicklung des (erwarteten) Ertragswertes des Realkapitals zum Ausdruck kommen: Nachfrageschwäche und Kostendruck haben die Realertragsrate (die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals) stark vermindert, während der — vor allem vom Zinsniveau abhängige — Kapitalangebotspreis tendenziell angestiegen ist.

Hinzu kommt allerdings, daß sich als Folge gesamtwirtschaftlicher Rahmendatenänderungen die relativen Faktorpreise anders als in früheren Jahren entwickeln:

- Mit dem Auslaufen der exorbitanten Lohnsatzsteigerungen zur Mitte der siebziger Jahre und der anhaltenden Verteuerung der Investitionsgüter hat sich das Verhältnis der Wachstumsraten von Lohnsätzen und Kapitalgüterpreisen bis 1982 kontinuierlich vermindert.
- Eine restriktive und zunehmend effiziente Geldpolitik hat die Finanzierungskosten des Fremdkapitals, aber auch die Opportunitätskosten des Eigenkapitaleinsatzes in die Höhe getrieben. Die tatsächliche Verzinsung, die die Unternehmen ihren Kapitalgebern anbieten konnten, blieb dahinter mehr und mehr zurück.

22. Unter diesen Umständen erwies sich die in den sechziger Jahren ökonomisch sinnvolle und notwendige Strategie, durch vermehrten Einsatz von Kapital den Lohnkostendruck zu vermindern und die Arbeitsproduktivität zu erhöhen, die Kapitalpro-

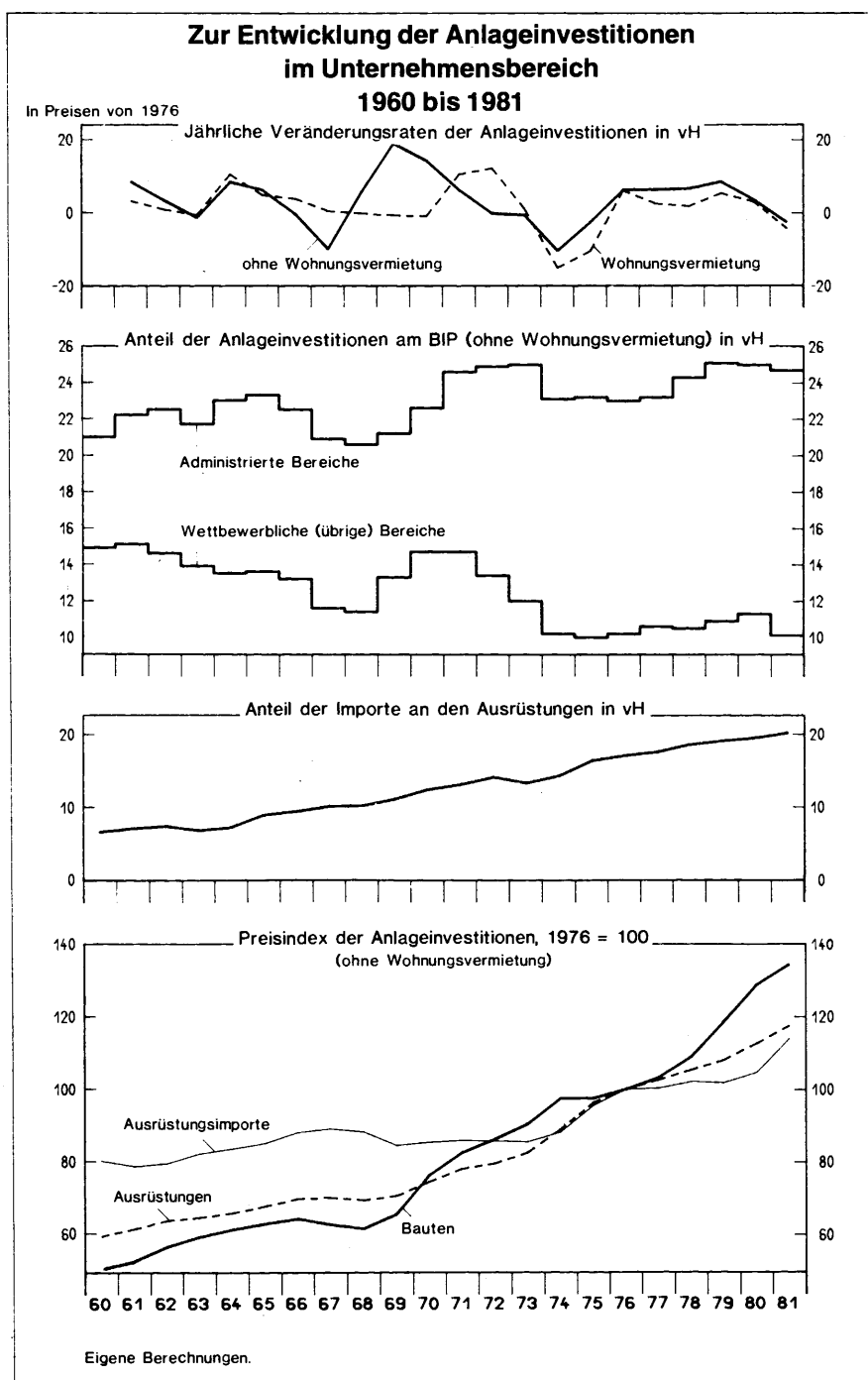
duktivität somit als vernachlässigbare Restgröße zu betrachten, als zunehmende Belastung. Aus diesem Grunde haben in den siebziger Jahren die meisten Branchen die Tendenz zur Kapitalintensivierung reduziert — mit der Folge, daß die Investitionsquoten in den meisten Branchen zurückgingen. Ausnahmen sind allenfalls in den staatlich kontrollierten oder administrierten Bereichen zu finden (Schaubild 4).

23. Darüber hinaus haben die Unternehmen sich bemüht, das Verhältnis der Kapitalgüterpreise zu

den Produktpreisen zugunsten der letzteren zu verbessern — etwa durch technologisch hochwertige, unmittelbar produktive Güter (Maschinen, Ausrüstungen, elektrotechnische und Datenverarbeitungsanlagen) oder durch Import von Investitionsgütern, die sich insbesondere in Zeiten der DM-Aufwertung relativ verbilligten.

Folge der Investitionszurückhaltung war eine leichte Erhöhung des Durchschnittsalters des (Ausrüstungs-)Kapitalbestandes, wobei der Schwerpunkt der Zunahme eindeutig in die zweite Hälfte der siebziger Jahre fiel. Zu berücksichtigen ist aller-

Schaubild 4



dings, daß auch 1981 noch 86 v. H. des Ausrüstungsbestandes „jünger“ als zehn und 56 v. H. „jünger“ als fünf Jahre waren.

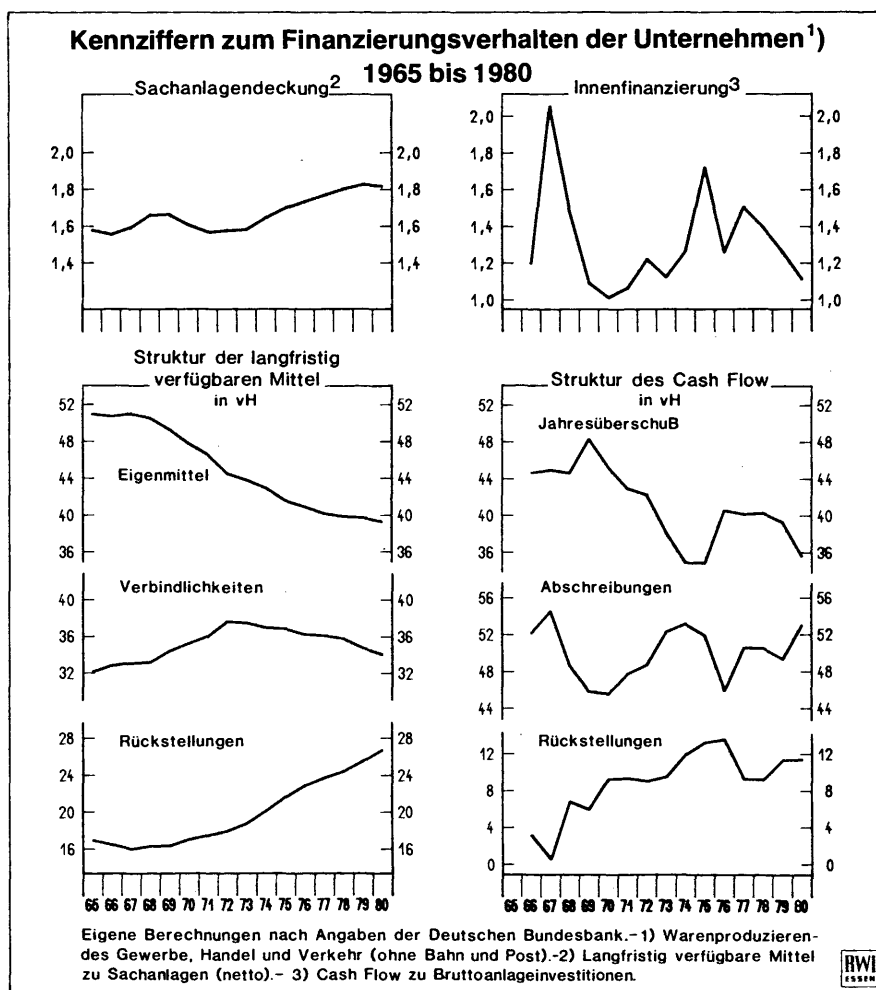
24. Trotz der vielfältigen Möglichkeiten, die den Branchen bei der Gestaltung des Produktionsprozesses offenstehen und die sie — allerdings in unterschiedlichem Ausmaß — auch genutzt haben, ergab sich für die meisten Branchen ein weiterer, nur vorübergehend abgeschwächter Rückgang der Kapitalrentabilität. Dies impliziert durchaus einen Kapitalmangel, allerdings nur in dem Sinne, daß rentable Arbeitsplätze nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen oder daß ein Nachfragemangel vor allem in solchen Branchen besteht, die Kapitalgüter produzieren.

25. Soweit mit dem Schlagwort vom Kapitalmangel jedoch Ungleichgewichte im finanzwirtschaftlichen Bereich der Unternehmen angesprochen werden sollen, wird den institutionellen und organisatorischen Eigenarten der heutigen Unternehmensfinanzierung zu wenig Rechnung getragen. Die aus veröffentlichten Bilanzen errechenbaren Eigenkapitalquoten sind aus vielfältigen Gründen kein zu-

verlässiger Indikator mehr zur Beurteilung der Finanzierungsmöglichkeiten. Für die tatsächlich getätigten Investitionen scheinen den Unternehmen im allgemeinen ausreichende Innenfinanzierungsmittel zur Verfügung gestanden zu haben (Schaubild 5). Auch ist zu berücksichtigen, daß hinter der Umschichtung von Eigen- zu Fremdmitteln — sie war besonders in den sechziger Jahren ausgeprägt — ein zumindest damals sinnvolles einzelwirtschaftliches Kalkül stand. Gemeint ist die als Leverage-Effekt bekanntgewordene Tatsache, daß Unternehmen unter gewissen Voraussetzungen ihre Eigenkapitalrentabilität durch zusätzliche fremdfinanzierte Investitionen erhöhen können. Diese Bedingungen waren allerdings im Laufe der siebziger Jahre immer weniger erfüllt. Zusätzliche Finanzierungsspielräume haben sich vor allem große Unternehmen — zumindest vorübergehend — durch Nutzung des Liquiditätseffektes der (Pensions-)Rückstellungen erschlossen.

26. All dies erklärt, warum im Laufe der siebziger Jahre vor allem solche Branchen ihren Fremdkapitalbedarf reduziert haben, die durch große Unter-

Schaubild 5



nehmenseinheiten und eine rasch wachsende Nachfrage nach ihren Produkten gekennzeichnet waren, während kleinbetriebliche und wachstumsschwache Branchen das Verschuldungstempo der sechziger Jahre aufrechterhielten oder sogar steigerten. Daraus ergibt sich: Wenn heute der Mangel an (Risiko-)Kapital als Ursache unzureichenden (Arbeitsplatz-)Wachstums angesehen wird, so ist daran zu erinnern,

- daß der Expansionsprozeß der sechziger Jahre zu einem guten Teil fremdfinanziert worden ist;
- daß die Wachstumsschwäche der siebziger Jahre in vielen Altindustrien die Sachkapitalbestände entwertet und einen sanierungs- oder konsolidierungsbedingten Fremdkapitalbedarf erzeugt hat.

Gerade dieser, durch die Wachstumsschwäche hervorgerufene Kreditbedarf dürfte das Zinsniveau gestützt und den Rückgang der Eigenkapitalrentabilität in den übrigen Branchen beschleunigt haben.

Tendenzen zur überproportionalen Ausweitung der Liquidität, die ein verändertes Unternehmerverhalten signalisieren könnten, sind zwar erkennbar, aber nicht sehr ausgeprägt.

Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

27. Als Konsequenz der veränderten Rahmenbedingungen, der Umschichtungen in der Nachfrage und der unternehmerischen Anpassungsreaktionen hat sich der Arbeitsmarkt in den siebziger Jahren vom Anbieter- zum Nachfragermarkt entwickelt. Arbeitsplatzverluste traten vor allem in den gewerblichen, international verflochtenen Wirtschaftsbereichen ein, neue Arbeitsplätze entstanden nur dort, wo der wettbewerbliche Allokationsmechanismus durch staatliche Interventionen oder Marktregulierung zumindest teilweise aufgehoben war (Tabelle 3). Mitbestimmend für die veränderte Marktsituation war auch das starke Anwachsen der Zahl der Erwerbspersonen als Folge demographischer Veränderungen.

28. Die erwähnten quantitativen Auswirkungen auf Beschäftigungsniveau und -struktur sind aber nur ein Teil der Veränderungen am Arbeitsmarkt, die die Erwerbstätigen betroffen haben. Die persönliche Tragweite dieser Umschichtungen ergibt sich vielmehr aus den veränderten Qualifikations- und Mobilitätsanforderungen, den beruflichen Aufstiegschancen und Abstiegsgefahren, die mit dem strukturellen Wandel verbunden waren. Besonders auffällig ist in diesem Zusammenhang der Bedeutungsverlust der Produktionstätigkeiten, während in den Bereichen Planung und Konstruktion, Reparaturen und Sonstige Dienstleistungen expandierende Tätigkeitsfelder zu finden waren. Dies spiegelt die wachsende Bedeutung von Mechanisierung und Automatisierung, von Akquisition und Warenumschlag wie auch das Bemühen der Unternehmen wider, den Arbeitskräfteeinsatz flexibler zu gestalten.

Tabelle 3

Zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit 1970 bis 1981

Veränderungen in 1000

	1970 bis 1981	darunter	
		1972 bis 1977	1977 bis 1981
Staatlich administrierte Bereiche	846	98	397
davon:			
Wachstumsbereiche .	1 699	577	601
Stagnationsbereiche	— 853	— 479	— 204
darunter:			
Landwirtschaft ...	— 857	— 429	— 184
Interventionsbereiche .	— 934	— 823	133
davon:			
Wachstumsbereiche ..	236	97	157
Stagnationsbereiche	— 1 170	— 920	— 24
Staatsfreie Bereiche ...	— 421	— 446	31
davon:			
Wachstumsbereiche .	118	— 35	103
Stagnationsbereiche	— 539	— 411	— 72
Wirtschaftsbereiche insgesamt	— 509	— 1 171	561
davon:			
Nationale Branchen .	522	— 494	668
Internationale Branchen	— 1 031	— 677	— 107

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. Zu Klassifikation der Branchen nach Art und Intensität des staatlichen Eingriffs bzw. Teilnahme am internationalen Handel vgl. Strukturbericht 1983, Bd. 3, S. 101 ff. bzw. 249 ff.

29. Die tatsächlichen Veränderungen der Tätigkeitsstrukturen sind sowohl Ergebnis veränderter Branchenstrukturen, als auch geprägt durch technologische Veränderungen. Im Bereich der strukturdominanten Tätigkeiten gingen von 1973 bis 1980 0,9 Mio. Arbeitsplätze verloren, während die technologiedominanten Tätigkeiten einen positiven Beschäftigungssaldo aufwiesen, bisher also eher Arbeitsplätze geschaffen als vernichtet haben.

30. Die Flexibilität des Beschäftigungssystems ist in den letzten Jahren offenkundig gesunken, induziert vor allem durch eine zunehmende Spezialisierung im Bereich der Berufe des Kollektivbedarfs. Ein auf rasche Anpassungsfähigkeit ausgerichteter Arbeitskräfteeinsatz war ohnehin am ehesten in Wirtschaftszweigen festzustellen, die sich im internationalen Wettbewerb behaupten müssen. Natürliche und interne Anpassungsmechanismen spielen bei der Bewältigung des Strukturwandels in der Bundesrepublik je nach alters- und geschlechtsspezifischer Zusammensetzung der Belegschaften und der Betriebsgröße nach wie vor eine entscheidende Rolle.

Sektoraler Wandel und Strukturpolitik

31. Eingriffe des Staates in den Prozeß der sektoralen Strukturbildung haben sich i. a. als wenig erfolgreich erwiesen:

- In den administrierten Wachstumsbereichen hat sich die staatliche Regulierung, obwohl ursprünglich auf Begrenzung übermäßiger Preisspielräume angelegt, eher als Branchenprotektion erwiesen, mittels derer sich Preiserhöhungen relativ leicht durchsetzen ließen, sonst notwendige Rationalisierungsmaßnahmen unterbleiben und — bei unverändert hohem Lohnniveau — zusätzliche Beschäftigte angeworben werden konnten.
- Wenn es das Ziel staatlicher Politik war, in der Landwirtschaft und bei den Eisenbahnen durch hohe Protektion Preisspielräume zu sichern und einen drohenden Verlust an Einkommen zu verhindern, so wurde auch dieses Ziel nachhaltig verfehlt.
- Die Bemühungen, durch Zuschüsse zu Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen u. a. zukunftssträchtige Technologien zu fördern und neue Märkte zu erschließen, waren nur begrenzt erfolgreich, ein nennenswerter Beschäftigungszuwachs ergab sich nicht.
- Ob Interventionen in Stagnationsbereichen, durch die der Freisetzungsdruck gemildert und ein geordneter Abbau der Kapazitäten erleichtert werden sollte, erfolgreich waren, ist nicht auszuschließen, aber kaum beweisbar.
- Die Problematik staatlicher Interventionen wird jedoch besonders deutlich in den Bereichen, die noch relativ staatsfrei operieren. Die Umbewertung der Kosten-Erlös-Strukturen durch staatliche Interventionen, eine hohe Energiekostenbelastung und hohe Importquoten haben hier die Preisspielräume weiter beschnitten und einen

vergleichsweise starken Rationalisierungsdruck erzeugt.

32. Der Bericht zeigt, daß die wirtschaftlichen Schwierigkeiten vieler wettbewerblicher Sektoren eher das Ergebnis einer die Marktwirtschaft aushöhenden Konstellation von Prozeß- und Ordnungspolitik als Ausdruck einer strukturellen Schwäche im volkswirtschaftlichen Entwicklungsprozeß sind. Ein Strukturwandel, der sich im Zuge langanhaltender Unterbeschäftigung vollzieht, ist in ökonomischer Hinsicht anders zu bewerten als ein Strukturwandel bei Vollbeschäftigung.

33. Zur Überwindung der hartnäckigen Wachstumsschwäche ist es notwendig, dem Prinzip der wettbewerblichen Leistungsbewertung auch in jenen Bereichen und Aktivitäten der Volkswirtschaft Geltung zu verschaffen, die bisher aus anderen als sozialpolitischen Gründen der Marktselektion entzogen waren. Der Staat sollte sozialpolitisch motivierte Wettbewerbsbeschränkungen stets auch als solche bezeichnen und den jeweils Begünstigten einen Verzicht auf Einkommenssteigerung zumuten.

34. Das zentrale Problem der Prozeßpolitik der letzten Jahre besteht darin, daß die Geldpolitik bei der Inflationsbekämpfung überfordert ist und den mangelnden Konsens der sozialen Gruppen und des Staates hinsichtlich eines inflationsfreien Verhaltens durch ein hohes, die Sachkapitalrendite der Unternehmen übersteigendes Zinsniveau zu erreichen sucht. Die Kosten der Stabilitätspolitik könnten vermieden werden, wenn es zwischen Geldpolitik und Lohnpolitik eine ex ante-Abstimmung gäbe, in dem die Lohnpolitik sich freiwillig auf jenes Maß an Lohnsteigerung beschränkt, mit dem zufriedenzugeben sie letztlich durch die Geldpolitik gezwungen wird. Auf diese Weise könnte auch das Volumen der Umverteilungspolitik auf ein wirtschaftlich und sozial vertretbares Maß zurückgeführt werden.

