

## Strukturberichterstattung als Mittel der Strukturpolitik

---

*Dr. Dieter Hockel, geboren 1945 in Hünfeld/Hessen, studierte Wirtschaftswissenschaften in Bochum, Sussex (Großbritannien) und Köln. Seit Oktober 1976 ist er Referatsleiter in der Abteilung Wirtschaftspolitik beim DGB-Bundesvorstand.*

In den „Vorschlägen zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung“ hat der DGB gefordert: „Die globale Wachstumspolitik muß durch eine vorausschauende regionale und sektorale Strukturpolitik ergänzt werden“<sup>1</sup>. Eine der Voraussetzungen für die vorausschauende Strukturpolitik sind systematische empirische Informationen und Prognosen über die Entwicklung der wesentlichen Strukturelemente der deutschen Wirtschaft. Anfang dieses Jahres hat die Bundesregierung an fünf wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute<sup>2</sup> Forschungsaufträge mit dem Thema: „Analyse der strukturellen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland“ vergeben. Damit ist - wenn auch zaghafte - ein Anfang gemacht, in der Bundesrepublik eine periodische Strukturberichterstattung aufzubauen, für die sich der DGB in den vergangenen Jahren mehrfach eingesetzt hat.

In der Öffentlichkeit wie auch unter Wissenschaftlern ist vielfältig über Sinn und Zweck der Strukturberichterstattung, über mögliche Ergebnisse und ihre praktische Verwendbarkeit spekuliert worden. In ihrer Antwort auf die große Anfrage der CDU/CSU zur sektoralen Strukturpolitik hat die Bundesregierung noch einmal ihre Auffassung betont, daß „die Strukturberichterstattung die Transparenz struktureller Entwicklungen sowie der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen strukturpolitischer Aktivitäten für alle Beteiligten erhöhen soll“<sup>3</sup>. Dieses Ziel wird vom DGB voll unterstützt. Betont vorsichtig fügt die Bundesregierung in ihrer Antwort hinzu, daß die Vorstudien (Thema: Konzeption einer Strukturberichterstattung für die Bundesrepublik Deutschland, Möglichkeiten und Grenzen der Analyse sektoraler Struktur-

---

1 Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, o.O., o.J. (Düsseldorf 1977), S. 8.

2 Die Institute sind: Institut für Weltwirtschaft der Universität Kiel (IfW), Kiel; Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (ifo), München; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen; HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (HWWA), Hamburg; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

3 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage der CDU/CSU betr. Sektorale Strukturpolitik, Bt.-Drucksache 8/1607, S. 6.

entwicklungen) „zeigen, daß die eingeleitete Strukturberichterstattung die Chancen vergrößern kann, das Risiko von Fehlentscheidungen zu vermindern“<sup>4</sup>. Gute Strukturpolitik wird also allein aufgrund der Strukturberichterstattung nicht zustande kommen, jedoch ohne sie vermutlich nicht möglich sein. In Vorstudien haben die Institute ihre Vorstellungen über die Ziele der Strukturberichterstattung dargelegt. Das Bundesministerium für Wirtschaft hatte als Ausgangsbasis für die Strukturberichterstattung insbesondere seine „Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik“ aus dem Jahre 1968 festgelegt. Die Vorstellungen des DGB zur Strukturpolitik unterscheiden sich teilweise eindeutig von der Auffassung der Bundesregierung wie anderer strukturpolitischer Entscheidungsträger, z. B. was die Forderung nach integrierter Entwicklungsplanung anbetrifft. Von der Strukturberichterstattung muß deshalb erwartet werden, daß sie allen strukturpolitischen Konzeptionen der wesentlichen Entscheidungsträger grundsätzlich den gleichen Stellenwert einräumt, weil sie die Informationsbedürfnisse aller an der Strukturpolitik Beteiligten erfüllen muß. Geschieht dies nicht, so verfehlt sie von Anfang an einen ihrer Hauptzwecke: die strukturpolitische Diskussion zu versachlichen.

Die Bundesregierung hat den Instituten eine Reihe von politischen, theoretischen, methodischen, statistischen und faktischen Vorgaben und Bedingungen für die Strukturberichterstattung mit auf den Weg gegeben. Neben dem Hinweis auf ihre „Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik“ hat sie angemerkt, daß sich die Strukturberichterstattung prinzipiell in den marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen für unsere Wirtschaft einfügen habe. Die Effizienz des marktwirtschaftlichen Systems soll durch sie verbessert werden. Dies kann nicht bedeuten, daß die Strukturberichterstattung an der Realität des gemischtwirtschaftlichen Wirtschaftssystems der Bundesrepublik vorbeigehen kann und eine Strukturberichterstattung für eine ordnungspolitisch ideale Marktwirtschaft konstruiert wird. Wenn man die Einführung einer periodischen Strukturberichterstattung als wirtschaftspolitische Maßnahme interpretiert, so gilt für sie wie für alle anderen Maßnahmen die Aussage des § 1 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung zu halten ist - nicht mehr und nicht weniger. Die Festlegung der Strukturberichterstattung auf eine einzige Ausprägung der marktwirtschaftlichen Ordnung, sei diese verwirklicht oder sei ihre Verwirklichung beabsichtigt, kommt nicht in Frage.

Die Strukturberichterstattung soll nach dem Willen der Bundesregierung so ausgestaltet werden, daß erkennbar wird, welche „Struktureffekte“ die wirtschaftspolitischen Maßnahmen haben. Als Typen von Maßnahmen erwähnt die Bundesregierung sog. Datensetzungen als Gestaltung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenordnung, Maßnahmen der Globalpolitik und explizit strukturpolitische Aktivitäten.

---

<sup>4</sup> Ebenda, S. 6.

Kehrt man die Fragestellung um, so kann man bezüglich der Maßnahmen, die spezifisch strukturell wirken sollen, fragen, welche gesamtwirtschaftlichen Größen durch sie in welcher Richtung verändert werden.

Von der Bundesregierung wird offengelassen, ob die Analyse der Wirkungen auch eine Ergebnisbewertung miteinschließt, d. h. ob die Strukturpolitik und der von ihr beeinflusste Strukturwandel im ganzen oder in bezug auf einzelne Teilbereiche positiv oder negativ beurteilt werden soll. In den Vorstudien wird dieses Problem von den Instituten diskutiert.

Eine erste Antwort hat Klaus-Dieter Schmidt vom Institut für Weltwirtschaft, Kiel, gegeben, indem er schreibt, daß die in § 1 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes aufgeführten Ziele „durchaus hinreichende Kriterien für eine Bewertung struktureller Entwicklungsprozesse (seien)"<sup>5</sup>.

Der politische Rahmen für die Beurteilungskompetenz der Institute wird damit von Schmidt so weit gezogen, wie dies für den Sachverständigenrat durch Gesetz festgelegt worden ist<sup>6</sup>. Der Sachverständigenrat hat aus der für ihn rechtlich verbindlichen Vorgabe die Konsequenz gezogen, er müsse sich in seinen Berichten jeweils dem Ziel in erster Linie widmen, das am meisten gefährdet sei. Auf die Strukturberichterstattung übertragen, bedeutet dies, daß sie bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit vor allem zu untersuchen hat, welche beschäftigungspolitischen Wirkungen von der Strukturpolitik ausgehen. Der DGB würde eine solche Konzentration der Kräfte der Institute auf den Zusammenhang von Strukturpolitik und Beschäftigung begrüßen. Denn er hat in den Vorschlägen zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung festgestellt, daß „der Gesamterfolg der Strukturpolitik und die Wirksamkeit der Mittel an der Zahl und Qualität der langfristig vorhandenen und zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze orientiert werden müssen"<sup>7</sup>. Was für die Strukturpolitik gilt, gilt um so mehr für die Strukturberichterstattung.

Gegen eine Bewertung strukturpolitischer Maßnahmen als „erwünscht" oder „unerwünscht" durch die Institute, ist deshalb grundsätzlich nichts einzuwenden, sofern sie ihre Bewertungsbasis jeweils offenlegen und nicht einseitig einer Bewertungsbasis den Vorzug geben. Zudem sollten die Institute der Versuchung widerstehen, der der Sachverständigenrat trotz gesetzlichen Verbotes erlegen ist, nämlich Empfehlungen für bestimmte strukturpolitische Maßnahmen auszusprechen.

Neben einem Hauptbericht, den alle Institute unabhängig voneinander erarbeiten, können die Institute für einzelne Bereiche vertiefte Analysen entsprechend den Schwerpunkten ihrer Forschungstätigkeit vornehmen. So darf sich das RWI u. a.

---

5 Vgl. Schmidt, Klaus-Dieter: Probleme der Strukturpolitik und der Strukturberichterstattung, Kiel 1978, S. 12.

6 Vgl. Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, §2.

7 Vorschläge . . . , a.a.O., S. 9.

dem Thema widmen: Einfluß von Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Wirtschaftsstruktur; das IfW wird seine Arbeiten über den Dienstleistungssektor ausbauen, das Ifo-Institut seine Forschung über den technischen Fortschritt vorantreiben, das HWWA die strukturellen Konsequenzen des Technologietransfers deutscher Unternehmen näher betrachten und das DIW die Anwendung des Bonner Strukturmodells erproben. Der Arbeitsmarkt bzw. die Determinanten der Beschäftigungsstruktur und deren Wandel, Themen, die für die Gewerkschaften von hohem Interesse sind, tauchen nur bei zwei Instituten, dem RWI und dem DIW, als Schwerpunkte auf.

Indem es die Bundesregierung den Instituten überläßt, detaillierte Untersuchungen einzelner Bereiche in Angriff zu nehmen, hat sie die Chance vertan, jene Gebiete zu wählen, die wegen ihrer strukturpolitischen Bedeutung besonders wichtig sind und deshalb vordringlich bearbeitet werden sollten. Damit hätte sie zugleich ihre strukturpolitischen Zielvorstellungen, stärker als im Jahreswirtschaftsbericht geschehen, offenlegen müssen. Dort heißt es z. B., daß die strukturpolitischen Bemühungen der Bundesregierung auf den verschiedenen Ebenen vor allem dazu beitragen müssen, „durch einen zukunftsorientierten und umweltgerechten Ausbau der Infrastruktur die Voraussetzungen für mehr arbeitsplatzschaffende Investitionen zu verbessern“<sup>8</sup>. Als strukturpolitisches Problem ersten Ranges sieht sie die Lohnstruktur an, die sich deutlich verengt habe, und deshalb die im Strukturwandel unerläßliche Mobilität hemme<sup>9</sup>.

Die Bundesregierung hat also durchaus recht entschiedene Vorstellungen über Strukturprobleme, die in der politischen Diskussion umstritten sind und gerade deshalb der wissenschaftlichen Erforschung bedürfen. Der DGB schätzt z. B. die Infrastruktur teilweise anders ein als die Bundesregierung: Verstärkte Infrastrukturinvestitionen sind nicht allein notwendig, um die Produktionsbedingungen des privaten Sektors zu verbessern. Sie müssen verstärkt dazu eingesetzt werden, „Lebensqualität“ für die Arbeitnehmer zu schaffen. Was die strukturellen Wirkungen der Lohnpolitik anbetrifft, so konnten die von der Bundesregierung wie von interessierter Seite vorgetragenen Behauptungen, sie verhindere den Strukturwandel, bisher nicht empirisch belegt werden.

Der DGB hat gegenüber dem Bundesminister für Wirtschaft sein besonderes Interesse an zwei Segmenten der Strukturberichterstattung ausgedrückt: Zum einen hat er gefordert, daß die Strukturberichterstattung sobald wie möglich regionalisiert werden muß, weil zu befürchten ist, daß auf absehbare Zeit sich die Arbeitslosigkeit in den einzelnen Regionen der Bundesrepublik aufgrund einseitiger sektoraler Strukturen weit über den Gesamtdurchschnitt erhöhen wird. Ohne gezielte Verän-

---

<sup>8</sup> Jahreswirtschaftsbericht 1978 der Bundesregierung, Brt.-Drucksache 51/78, S. 16 (Ziff. 32).

<sup>9</sup> Ebenda, S. 17 (Ziff. 38).

derungen der regionalen Wirtschaftsstruktur wird sie nicht gemildert werden können. Die regionale Strukturpolitik- unter Einschluß einer regionalspezifischen Sektorpolitik benötigt deshalb zuverlässige Daten, die es zugleich gestatten, die Belange der Raumordnung miteinzubeziehen. Zum andern hat der DGB verlangt, daß sich die Strukturberichterstattung den mittelfristigen Tendenzen des Arbeitsmarktes besonders widmen muß. Dies folgt einmal aus der Feststellung des DGB, daß das Hauptziel der Strukturpolitik sein muß, die strukturell bedingte Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und, soweit wie mit strukturpolitischen Mitteln möglich, zu beseitigen. Zudem ist über die mittelfristigen Tendenzen des Arbeitsmarktes relativ wenig bekannt. Deshalb legt der DGB auch großen Wert auf die Analyse des Arbeitsmarktes im Hinblick auf die Qualifikationen der Arbeitskräfte und die Anforderungsprofile der Arbeitsplätze. Durch Regionalisierung und Konzentration auf Beschäftigungsprobleme müßte es der Strukturberichterstattung mittelfristig gelingen können, sektorale Umbrüche, die zu schwerwiegenden, insbesondere regional konzentrierten Beschäftigungsproblemen führen, rechtzeitig aufgrund von Prognosen zu erkennen, um gegensteuern zu können. Ohne Prognosen wird die Strukturberichterstattung zukunftsblind bleiben. Die wissenschaftliche Qualität der bisher erstellten Prognosen hat auch den DGB nicht immer überzeugt. Jedoch sollten wissenschaftliche Fortschritte auf diesem Gebiet dann beurteilt werden, wenn sie vorliegen. Der DGB hat die Institute deshalb ausdrücklich ermuntert, sich auf das schwierige Feld der Strukturprognosen zu begeben. Inzwischen hat der DGB mit allen Instituten über die Strukturberichterstattung gesprochen. Er hat auch seine Einstellung zu den besonders wichtigen Problemkreisen offengelegt. Er erwartet jedoch von den Instituten, und wird in dieser Erwartung von den Instituten auch bestätigt, daß diese seine Anregungen und Kritik besonders aufmerksam verfolgen.

Wirksame Strukturpolitik kann nur auf der Grundlage einer umfassenden und tiefgehenden Strukturberichterstattung betrieben werden. Diese Auffassung des DGB ist vom 11. Bundeskongreß im Mai dieses Jahres bestätigt worden. Die Bundesregierung meint, daß die Strukturberichterstattung eine Art Lernprozeß für alle Beteiligten darstellt und daß ihre Ergebnisse also vorerst die strukturpolitischen Entscheidungen nicht maßgeblich beeinflussen können. Dies mag für die ersten Schritte in der Strukturberichterstattung richtig sein; jedoch muß die Strukturpolitik alsbald mit Hilfe der Strukturberichterstattung entscheidend verbessert werden.