

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Gerhard Voss
Strukturpolitik —
Zwischen Markt und Lenkung

Dieter Hockel
Strukturberichterstattung
aus gewerkschaftlicher Sicht

Ellen Keifer
Frauenerwerbslosigkeit —
nur ein Qualifikationsproblem?

ISSN 0479-611 X

B 24/80
14. Juni 1980

Gerhard Voss, Dr. rer. pol., Dipl.-Volkswirt, geb. 1940; Leiter des Referates Strukturanalyse, Strukturpolitik und Energiewirtschaft im Institut der deutschen Wirtschaft, Köln; nach Abitur in Kassel und kaufmännischer Lehre in der Industrie Studium der Volks- und Betriebswirtschaft in Kiel und Bonn; 1973 Promotion an der Universität Köln über „Erfolgskontrolle regionaler Strukturpolitik“.

Veröffentlichungen u. a.: Soziales Bodeneigentum und Bodenmarkt, Köln 1973; Trend zur Dienstleistungsgesellschaft?, Köln 1976; Sektorale Strukturpolitik — Anspruch und Praxis, Köln 1977; Strukturveränderungen im Wirtschaftswachstum, Köln 1978; Veröffentlichungen in Fachzeitschriften zur strukturellen Entwicklung der Wirtschaft sowie zur Struktur- und Energiepolitik, u. a.: Kernkraftnutzung als Bestandteil einer aktiven Wachstums- und Energiepolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/78.

Dieter Hockel, Dr. rer. pol., Referatsleiter in der Abteilung Wirtschaftspolitik der Bundesvorstandsverwaltung des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

Veröffentlichungen u. a.: Gefährdung und Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Grundgesetz und im Stabilitätsgesetz, in: Der Betriebsberater, 25. Jg., 1970, S. 1032ff.; Grundlagen forschungspolitischer Entscheidungen, in: Wirtschaftsdienst, 53. Jg., 1973, S. 317ff.; Die Möglichkeiten einer Beurteilung von Forschungsprojekten mit Kosten-Nutzen-Analysen, Köln 1975; Strukturberichterstattung als Mittel der Strukturpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 29. Jg., 1978, S. 477ff.; Innovationsorientierte Regionalpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7, 1978, S. 485ff.; Forschungspolitik und Arbeitnehmerinteressen, in: Wirtschaft und Wissenschaft, 26. Jg., Heft 3, 1978, S. 14ff.

Ellen Keifer, Diplom-Volkswirtin, geb. 1953 in Stuttgart; Studium der Volkswirtschaftslehre und Soziologie in Mannheim; von 1978—1980 Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialpolitik der Universität Mannheim; nebenberuflich Dozentin an den Volkshochschulen in Mannheim und Ludwigshafen; seit 1980 pädagogische Mitarbeiterin an der Volkshochschule Heilbronn e. V., zuständig für die Fachbereiche berufliche Bildung, Schulabschlüsse, politische Bildung.

Veröffentlichungen: Frauendiskriminierung im Nationalsozialismus, in: Vorgänge, Zeitschrift für Gesellschaftspolitik, Nr. 32 Heft 2, 1978; Vom Arbeitsmarkt in die traditionelle Frauenrolle gedrängt, in: Vorgänge Nr. 43, Heft 1, 1980.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Strukturpolitik — Zwischen Markt und Lenkung

I. Konzeptionen staatlicher Strukturpolitik

Vor dem Hintergrund der unbefriedigenden wirtschaftlichen Entwicklung seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre haben Fragen des Strukturwandels und der Strukturpolitik immer mehr an wirtschaftspolitischer Bedeutung gewonnen. Zur Diskussion steht heute die grundsätzliche Frage, welchen Stellenwert die Strukturpolitik bei der Bewältigung des Strukturwandels in der Wirtschaft haben kann bzw. haben soll. Auf der einen Seite gibt es Bestrebungen, die Strukturpolitik neben der Wettbewerbspolitik und der Globalsteuerung zur „dritten Säule“ der Wirtschaftspolitik auszubauen. Diesen Forderungen stehen aber andererseits Bedenken gegenüber, daß ein Ausbau der staatlichen Struktursteuerung das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft sprengen könnte.

1. Die Grundsätze der Bundesregierung

In dem wirtschaftspolitischen Konzept der Bundesrepublik Deutschland kommt der Strukturpolitik¹⁾ keine eigenständige Funktion zu. Sie hat in dem marktwirtschaftlichen System nur eine ergänzende und korrigierende Funktion. Für die Strukturpolitik existiert deshalb auch kein einheitlicher institutioneller Rahmen, wie er für die Wettbewerbspolitik mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen²⁾ und für die Konjunkturpoli-

tik mit dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft³⁾ vorgegeben ist. Für die Strukturpolitik hat die Bundesregierung aber bereits Ende der sechziger Jahre Grundsätze⁴⁾ formuliert, mit denen das Aufgabenfeld der Strukturpolitik abgesteckt werden sollte. Daneben veröffentlichte

INHALT

- I. Konzeptionen staatlicher Strukturpolitik
 - 1. Grundsätze der Bundesregierung
 - a) Theoretisch-konzeptioneller Rahmen
 - b) Ordnungspolitischer Rahmen
 - 2. Stellungnahmen wissenschaftlicher Gremien
 - 3. Forderungen gesellschaftlicher Gruppen
 - 4. Zusammenfassende Wertung
- II. Strukturpolitik und Strukturberichterstattung
 - 1. Der politische Kompromiß
 - 2. Die Forschungsaufträge
 - 3. Die Gutachten
 - a) Vorstudien
 - b) Zwischenberichte
 - 4. Zusammenfassende Wertung
- III. Ausblick

die Bundesregierung zwei Strukturberichte⁵⁾, die die Grundsätze in einzelnen Punkten konkretisierten. In den Jahreswirtschaftsberichten von 1978 und 1980⁶⁾ der Bundesregierung

¹⁾ Allgemein wird unter Strukturpolitik die staatliche Förderung von Veränderungen in einzelnen Teilbereichen der Volkswirtschaft verstanden. In der wirtschaftspolitischen Praxis konzentriert sich dabei die Förderung auf die Unterstützung regionaler und sektoraler Veränderungen sowie auf die Gestaltung der Unternehmensgrößenstruktur. Dementsprechend unterscheidet die Wirtschaftspolitik zwischen einer regionalen und einer sektoralen Strukturpolitik sowie einer Unternehmensgrößen-Strukturpolitik. Die Problematik des Aufsatzes konzentriert sich auf die Fragen der sektoralen Strukturpolitik.

²⁾ S. dazu ausführlich: Heinz Campert, Die Wirtschafts- und Sozialordnung in der BRD, München 1976, S. 161 ff.

³⁾ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967.

⁴⁾ Grundsätze der regionalen und sektoralen Strukturpolitik, BT-Drucksache V/2469; Grundsätze einer Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen, BT-Drucksache VI/1666.

⁵⁾ Strukturbericht 1969 der Bundesregierung, BT-Drucksache V/4564; Strukturbericht 1970 der Bundesregierung, BT-Drucksache 7/986.

⁶⁾ Jahreswirtschaftsbericht 1978, BT-Drucksache 8/1471; Jahreswirtschaftsbericht 1980, BT-Drucksache 8/3628.

sowie in der Antwort der Bundesregierung auf eine große Anfrage zur Strukturpolitik⁷⁾ finden sich weitere Ergänzungen, die im Prinzip jedoch auf eine Bestätigung der Grundsätze aus den sechziger Jahren hinauslaufen.

a) Theoretisch-konzeptioneller Rahmen

Den wirtschaftstheoretischen Hintergrund der strukturpolitischen Konzeption in der Bundesrepublik bildet die Theorie der optimalen Allokation der Produktionsfaktoren. Diese Theorie besagt vereinfacht — auf die strukturelle Entwicklung in der Wirtschaft bezogen —, daß das wirtschaftliche Produktionsergebnis wächst, wenn der Einsatz der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital durch eine Umschichtung in Richtung auf eine „optimale Wirtschaftsstruktur“ verändert wird. Der Strukturwandel wird mit wirtschaftlichem Wachstum gleichgesetzt.

Ausgehend von diesen wirtschaftstheoretischen Vorstellungen werden nach den Grundsätzen der Bundesregierung mit der Strukturpolitik in erster Linie wachstumspolitische Ziele verfolgt. Strukturwandel wird als Motor des wirtschaftlichen Wachstums verstanden. Durch die Förderung der am Markt erkennbaren Umschichtungen in der Produktion oder der Beschäftigung sollen Wachstumspotentiale der Volkswirtschaft erschlossen werden: „Von der staatlichen Politik muß erwartet werden, daß sie den Strukturwandel erleichtert und fördert. Unvermeidliche Anpassungen aufzuhalten bedeutet, auf Wachstumsmöglichkeiten zu verzichten ... Arbeitskräfte und Kapital sollen dort eingesetzt werden, wo sie den optimalen volkswirtschaftlichen Ertrag bringen.“⁸⁾ Im Strukturbericht 1970 heißt es ergänzend: „Die Bundesregierung fördert und erleichtert den Strukturwandel und den technischen Fortschritt, deshalb ist die Strukturpolitik der Bundesregierung in erster Linie Wachstumspolitik.“⁹⁾

Mit diesen grundsätzlichen Feststellungen der Bundesregierung hat die Strukturpolitik aber keineswegs eine praktikable Grundlage

⁷⁾ Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zur sektoralen Strukturpolitik vom März 1978, BT-Drucksache 8/1607.

⁸⁾ Grundsätze der regionalen und sektoralen Strukturpolitik, a. a. O., S. 2 u. S. 3.

⁹⁾ Strukturbericht 1970, a. a. O.

erhalten. Das Problem besteht vor allem darin, daß es keine Anhaltspunkte dafür gibt, in welche Richtung Arbeit und Kapital zur Mobilisierung von Wachstumsreserven gelenkt werden sollen. Bis heute gibt es noch keine empirisch ausreichend abgesicherten Theorien, die zur Erklärung und damit zur Prognose des wirtschaftlichen Strukturwandels herangezogen werden könnten. Die Erkenntnisse über strukturelle Entwicklungen sind so unzulänglich, daß weder die optimale Wirtschaftsstruktur formuliert noch festgestellt werden kann, welche Kombination der Produktionsfaktoren gesamtwirtschaftlich als optimal anzusehen ist. Mit einer Strukturberichterstattung, die von der Bundesregierung vorbereitet wird, sollen diese Informationslücken abgebaut werden¹⁰⁾.

Gemessen an dem Erkenntnisstand können die Probleme der strukturellen Entwicklung lediglich als punktuelle Probleme gesehen und behandelt werden. Die Praxis der sektoralen Strukturpolitik ist deshalb auch mehr pragmatisch und punktuell ausgerichtet, und es besteht die Gefahr, daß sie in einen ordnungspolitisch bedenklichen Interventionismus einmündet. Wichtig sind deshalb auch die ordnungspolitischen Eingrenzungen der Strukturpolitik durch die Bundesregierung.

b) Ordnungspolitischer Rahmen

Der Rahmen, innerhalb dessen die Strukturpolitik auf die wirtschaftsstrukturelle Entwicklung Einfluß nehmen soll, wird durch die Grundsätze der Bundesregierung ordnungspolitisch abgesteckt. Es wird die Priorität des Marktes als Institution zur Steuerung der strukturellen Entwicklung der Wirtschaft hervorgehoben und davon ausgegangen, daß der marktwirtschaftliche Preismechanismus die Verteilung der Produktionsfaktoren auf die Regionen und Sektoren in Eigenverantwortung der Unternehmen steuert. Diese ordnungspolitische Position hat die Bundesregierung in dem Jahreswirtschaftsbericht 1980 wiederholt: „Es ist in erster Linie Aufgabe der Unternehmen, sich auf Strukturwandel einzustellen und die darin liegenden Investitionschancen im Wettbewerb zu nutzen. Die deutsche Wirtschaftspolitik ist darauf ausgerichtet, den Unternehmen die geeigneten Rah-

¹⁰⁾ Siehe dazu Kapitel II dieses Aufsatzes.

menbedingungen zu sichern und unzumutbare soziale Härten infolge des Strukturwandels zu vermeiden.¹¹⁾

Der ordnungspolitische Rahmen der Strukturpolitik kann mit folgendem Zitat umschrieben werden: „Strukturen sind soweit wie möglich über den Markt zu steuern, soweit wie nötig über strukturbestimmende Rahmendaten. Nur in sehr begrenzten und begründeten Ausnahmefällen ist die direkte Staatsintervention erlaubt.“¹²⁾ Daraus können drei Ebenen strukturpolitischer Steuerung durch den Staat abgeleitet werden:

- Strukturpolitik als Ordnungspolitik,
- Strukturpolitik als Rahmensteuerung,
- Strukturpolitik als Marktsteuerung.

Die erste Ebene bietet den breitesten Aktionsparameter. Sie soll letztlich der Festigung und Gestaltung der Sozialen Marktwirtschaft dienen und ist damit Bestandteil der allgemeinen systemkonstituierenden Wirtschaftspolitik. Durch die Strukturpolitik als Ordnungspolitik werden die Komponenten, die in der Sozialen Marktwirtschaft die strukturelle Entwicklung bestimmen, selbst beeinflusst. Dazu gehört in erster Linie die Gestaltung des Wettbewerbs. Aus dieser Sicht ist die beste Strukturpolitik eine konsequente Wettbewerbspolitik. Aber auch alle Strukturelemente, die in einem funktionalen Zusammenhang mit der ökonomischen Wettbewerbsordnung stehen, sind Gegenstand der Strukturpolitik als Ordnungspolitik. Dazu gehört insbesondere noch die Mittelstandspolitik. Je erfolgreicher die Strukturpolitik als Ordnungspolitik ist, umso weniger müssen andere Instrumente der Rahmensteuerung oder der Marktsteuerung zum Einsatz kommen. „Eine Politik, die im Verfolg wettbewerblicher Ziele erfolgreich ist, entzieht weitergehenden strukturpolitischen Aktivitäten einen guten Teil ihres Beschäftigungsfeldes.“¹³⁾

Die zweite Ebene strukturpolitischer Steuerung versucht über die Vorgabe von Rahmenbedingungen den marktbedingten Strukturwandel zu fördern und zu erleichtern. Diese

Aufgabenstellung der staatlichen Strukturpolitik wird oft als wenig konkret kritisiert, weil der gesamte Bereich der quantitativen und qualitativen Staatsbetätigung strukturelle Auswirkungen hat, so daß jede Wirtschaftspolitik Strukturpolitik sein könnte. In der strukturpolitischen Praxis wird die „Politik des Datenkranzes“ auf die staatlichen Interventionen begrenzt, die gezielt zur Beeinflussung der Wirtschaftsstruktur eingesetzt werden. Dazu gehört vor allem die staatliche Investitionsfähigkeit, die mit dem Ausbau der Infrastruktur Daten für die Wirtschaft setzt und mit ihrer Nachfrage auf den Investitionsgütermärkten die sektorale Entwicklung direkt beeinflusst.

In den Jahreswirtschaftsberichten von 1978 und 1980 werden von der Bundesregierung die folgenden Schwerpunkte staatlicher Rahmensteuerung mit strukturpolitischer Zwecksetzung genannt:

- Durch einen zukunftsorientierten und umweltgerechten Ausbau der Infrastruktur sollen die Voraussetzungen für mehr arbeitsplatzschaffende Investitionen verbessert werden.
- In der Wirtschaft soll die Entwicklung und Anwendung marktorientierter Neuerungen erleichtert und günstige Voraussetzungen für technologischen Fortschritt, Innovation und Investition geschaffen werden.
- Die Mobilität von Arbeit und Kapital soll verbessert und Anpassungsprozesse durch flankierende Maßnahmen unterstützt werden.

Die Aufgabenstellung der Strukturpolitik als Rahmensteuerung läßt sich allerdings oft nur schwer von der Strukturpolitik als Marktsteuerung, die Marktprozesse korrigiert oder in eine andere Richtung lenkt, unterscheiden. In der praktischen Politik werden oft Maßnahmen der ordnungspolitisch besonders problematischen und meistens wenig erfolgreichen Marktsteuerung als Rahmensteuerung ausgegeben. Mit der strukturpolitischen Marktsteuerung des Staates sollen Marktprozesse korrigiert oder dort, wo ein marktwirtschaftliches Regulativ nicht existiert, ersetzt werden. Die Marktsteuerung ist nach den Grundsätzen der Strukturpolitik nur dann zulässig, wenn:

- der Marktprozeß wegen außerökonomischer (z. B. Umweltschutz) Einflüsse oder

¹¹⁾ Jahreswirtschaftsbericht 1980, a. a. O., Ziffer 38.

¹²⁾ Hans Friderichs, Strukturpolitik heute und morgen, in: Ifo-Schnelldienst 21/1974, S. 5.

¹³⁾ Christa Thoben, Konzeption einer Strukturberichterstattung für die Bundesrepublik Deutschland, Essen 1977, S. 5.

außenhandelspolitischer (Ölpreisentwicklung) Entwicklungen nicht funktioniert oder zu sozialen Friktionen führt;

— ein marktwirtschaftliches Regulativ nur bedingt wirksam werden kann. Das gilt z. B. für den Bereich der Infrastruktur (Verkehrswesen, Bildungs- und Gesundheitswesen) oder bei der Entwicklung neuer Technologien.

Der strukturpolitischen Marktsteuerung steht ein weitreichender Interventionskatalog zur Verfügung, der weit über das Marktsystem ergänzende und korrigierende Einflußnahmen hinausgeht.

Der Katalog umfaßt staatliche Hilfen, die den Strukturwandel in der Wirtschaft verstärken oder gar auslösen sollen, bis hin zu Maßnahmen, die aus sozialpolitischen Erwägungen heraus den sektoralen Strukturwandel abschwächen, verlangsamen oder auch stoppen sollen. In den Grundsätzen zur Strukturpolitik wird dabei zwischen Maßnahmen der Strukturgestaltung und Struktur Anpassung unterschieden. Dabei sollen die Maßnahmen der Strukturgestaltung durch eine Förderung des Aufbaus besonders zukunftssträchtiger Produktionszweige den wachstumspolitischen Zielen der Strukturpolitik dienen. Die Maßnahmen der Struktur Anpassung, die teilweise auch Gegenstand der Rahmensteuerung sein können, decken sowohl wachstums- als auch sozialpolitische Zielsetzungen ab. Einerseits sollen zur Mobilisierung volkswirtschaftlicher Wachstumsreserven spezielle Anpassungshilfen den Strukturwandel beschleunigen. Falls aber andererseits der sektorale Strukturwandel zu sozialpolitischen Nachteilen größeren Umfangs führt, sollen Anpassungshilfen den Strukturwandel verlangsamen und soziale Belastungen des Anpassungsprozesses ausgleichen.

In der strukturpolitischen Praxis lassen sich zwei Aufgabenfelder der Strukturpolitik unterscheiden. Zum einen geht es um die Entwicklung zukunftsweisender Produktionszweige. Dazu gehören z. B. die Luft- und Raumfahrtindustrie, die elektronische Datenverarbeitung sowie die industrielle Entwicklung der Kernenergie. Das andere Aufgabenfeld bezieht sich dagegen mehr auf schrumpfende Wirtschaftszweige. Dabei geht es um die soziale Absicherung der Umstellung oder Stille-

legung von Kapazitäten in Wirtschaftsbereichen, die sich an neue Marktsituationen anpassen müssen. Oft stehen dabei aber auch sicherheitspolitische oder gemeinwirtschaftliche Aspekte im Vordergrund.

Im Gegensatz zur Konzeption der Grundsätze der Bundesregierung liegt das Schwergewicht sektoraler Interventionen vor allen Dingen bei den sozial- oder sicherheitspolitischen und gemeinwirtschaftlichen Aspekten. In der Praxis erweist sich die Strukturpolitik vorwiegend als ein sozialpolitisches Korrektiv, das kaum mit wachstumspolitischen Intentionen in Verbindung gebracht werden kann. Im Vordergrund stehen Fragen wie Sicherheit der Energieversorgung, Verbesserung der sozialen Lage in der Landwirtschaft, gemeinwirtschaftliche Bedienung der Verkehrsmärkte oder Mieterschutz, die sich nur schwer unter quantifizierbare wachstumspolitische Kategorien subsumieren lassen. Als Ausdruck dieser außerökonomischen und sozialen Belange der sektoralen Strukturpolitik dominieren in der Praxis auch die Maßnahmen der Strukturhaltung, die eigentlich — von der Konzeption her — ausgeschlossen sein sollten.

2. Stellungnahmen wissenschaftlicher Gremien

Auch in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion wird heute die Frage diskutiert, wieweit die Wettbewerbswirtschaft mit einer globalen Nachfragesteuerung in der Lage sein wird, die wirtschaftlichen Probleme der Zukunft zu lösen. Kernstück dieser Diskussion sind Vorschläge, „die nachfrageorientierte Globalsteuerung durch eine mittelfristig angelegte, angebotsorientierte Therapie“¹⁴⁾ zu ergänzen. In der globalen Diagnose der wirtschaftlichen Lage besteht dabei weitgehende Übereinstimmung. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten werden letztlich auf eine zu schwache private Investitionstätigkeit zurückgeführt und als der entscheidende Anknüpfungspunkt für wirtschaftspolitische Maßnahmen angesehen.

Bei den Therapie vorschlägen selbst werden aber unterschiedliche Positionen vertreten. Es

¹⁴⁾ Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drucksache 7/5902, Ziffer 284.

lassen sich zwei konträre Positionen unterscheiden. Auf der einen Seite wird die Investitionsschwäche der Wirtschaft auf eine Lähmung des marktwirtschaftlichen Allokationsprozesses durch eine zu hohe Kostenbelastung der Unternehmen sowie durch staatliche Einflußnahmen in den Wirtschaftsablauf zurückgeführt. Zur Belebung der Investitionstätigkeit wird von dieser Seite eine Stärkung der Ertragskraft der Unternehmen durch eine entsprechende Steuer- und Abgabepolitik, einen Abbau administrativer Hemmnisse sowie durch besonnene Tarifverträge gefordert. Dieser eher neoklassischen Position stehen mehr staatsinterventionistische Vorschläge gegenüber, die zur Belebung der Investitionstätigkeit dem Staat einen stärkeren Einfluß auf individuelle Investitionsentscheidungen in den Unternehmen sichern wollen.

Daneben wird noch die Position vertreten, daß in der gewerblichen Wirtschaft gar nicht jenes Investitionspotential vorhanden ist, das eine angemessene Wachstumsrate der Wirtschaft ermöglicht. Von dieser Richtung wird vor allem für eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen plädiert¹⁵⁾.

Die eher neoklassische Position nimmt der Sachverständigenrat in seinen letzten Gutachten, die sich auch mit Fragen der Strukturpolitik befassen, ein¹⁶⁾. Es wird eine Rahmensteuerung empfohlen, die „das private Investitionskalkül entlastet und den Strukturwandel mehr als bisher fördert“¹⁷⁾. Ziel ist letztlich, die Abgabenlast von investitionshemmenden zu investitionsfördernden Steuern zu verlagern. Aus der allgemeinen Empfehlung einer „verstärkten Beteiligung des Staates an den Risiken privater Investitionen“¹⁸⁾ könnten allerdings auch Ambitionen für eine strukturpolitische Marktsteuerung abgeleitet werden.

Eine ordnungspolitisch wesentlich restriktivere Position nimmt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft in einer Stellungnahme zur Strukturpolitik vom Dezember 1978 ein. Ausdrücklich wird

in dieser Stellungnahme die „Sicherung der Funktionsbedingungen der Marktwirtschaft“¹⁹⁾ als die zentrale Aufgabe der Strukturpolitik hervorgehoben und damit in erster Linie für eine Strukturpolitik als Ordnungspolitik plädiert. Besondere Probleme würden Verzerrungen des Wettbewerbs, die durch staatliche oder staatlich subventionierte Unternehmungen auf Auslandsmärkten hervorgerufen werden, schaffen. Die strukturpolitische Rahmensteuerung wird in dem Gutachten auf eine Unterstützung von Innovationen durch Grundlagenforschung beschränkt. Mit der Begründung, das marktwirtschaftliche Anreizsystem begrenze die Innovationsbestrebungen auf marktnahe Lösungen, wird eine besondere Förderung der Grundlagenforschung vorgeschlagen. Die Marktsteuerung soll auf Schlüsselproduktionen, wie Energie und Rohstoffe, beschränkt bleiben.

Zu mehr staatsinterventionistischen Empfehlungen kommt dagegen die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. In dem Schlußgutachten²⁰⁾ wird eine „Strategie der gestalteten Expansion bei Vollbeschäftigung“ vorgeschlagen, in der zwar die globale Investitionsförderung sowie die Förderung von Innovationen die zentrale Rolle spielen. Zugleich schlägt die Kommission aber auch vor, über eine spezielle Strukturpolitik Einfluß auf die Zusammensetzung und Struktur des wirtschaftlichen Wachstums zu nehmen. Damit werden die ordnungspolitischen Grenzen marktwirtschaftlicher Steuerung überschritten. Eine klare ordnungspolitische Eingrenzung der Strukturpolitik durch die Ordnungskriterien der Marktwirtschaft wird in dem Gutachten der Kommission nur in verschiedenen Minderheitsvoten der Arbeitgebervertreter vorgenommen²¹⁾.

Ein konkretes strukturpolitisches Konzept hat die Kommission allerdings nicht entworfen. Es wird allgemein gefordert, den Stellenwert der Strukturpolitik aufzubessern. Als ersten

¹⁵⁾ DIW Wochenberichte 1-2/80; 13/79; 15/78.

¹⁶⁾ Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1976/77; 1977/78.

¹⁷⁾ Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1977/78, Ziffer 437.

¹⁸⁾ Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1977/78, Ziff. 438.

¹⁹⁾ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft, Stellungnahme vom 15./16. Dezember 1978, S. 65 ff.

²⁰⁾ Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, 1976.

²¹⁾ Siehe Minderheitsvotum in dem Gutachten der Kommission zu den Ziffern 69-72, 86, 116, 173, 177, 183, 230 - 236, 239.

Schritt dazu empfiehlt die Kommission die Einsetzung eines unabhängigen Sachverständigenrates für Strukturfragen, der analog dem Sachverständigenrat für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung konzipiert sein soll. Darüber hinaus wird ein weitreichender Ausbau der Strukturstatistik gefordert, um strukturelle Zusammenhänge und Abläufe in der Wirtschaft besser erkennen zu können.

3. Forderungen gesellschaftlicher Gruppen

In den politischen Parteien sowie in den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen werden sehr unterschiedliche Auffassungen zur Strukturpolitik vertreten. Die zurückhaltendste Position nimmt die CDU in ihrem wirtschaftspolitischen Programm ein. Der Strukturpolitik kommt dort keine eigenständige Funktion zu. Die Bewältigung des Strukturwandels ist nach diesem Programm in erster Linie Aufgabe der Unternehmen. „Den Partnern, den Unternehmensleitungen, den Arbeitnehmervertretern im Betrieb und den Tarifparteien kommt die große Aufgabe zu, rechtzeitig für wirtschaftlich gebotene, humane Anpassungen vorzusorgen. Vordringliche Aufgabe des Staates ist es, die Sperrn für eine leichtere und schnellere Bewältigung des Strukturwandels zu beseitigen, die durch Bürokratisierung, Besitzstandsdenken und Unbegrenztheit erzeugt werden.“²²⁾

Die Position der Wirtschaft ist weitgehend identisch mit Grundsätzen, die Ende der sechziger Jahre von der Bundesregierung formuliert wurden. Die Bewältigung des Strukturwandels sieht sie als ihre eigene Aufgabe an, aber auch als Aufgabe der Beschäftigten. Der Staat hat nur subsidiär „den Strukturwandel flankierend zu fördern, internationale Wettbewerbsverzerrungen aufzufangen und soziale Auswirkungen struktureller Veränderungen abzufedern.“²³⁾ Diese Position ist auch auf dem Symposium zur Strukturberichterstattung vom Dezember 1979²⁴⁾ wiederholt worden.

²²⁾ Wirtschaftspolitisches Programm der CDU vom 6. September 1979, S. 6.

²³⁾ Leitlinien zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, gemeinsame Presseerklärung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, in: Mit Wachstum gegen Arbeitslosigkeit, Köln 1977.

²⁴⁾ Siehe Siegfried Mann, Eröffnungsrede zum BDI/IW-Symposium zur Strukturberichterstattung am

Dagegen werden von der SPD und den Gewerkschaften ordnungspolitisch sehr viel weitreichendere Positionen vertreten. Es wird eine aktiv vorausschauende Strukturpolitik, die gleichberechtigt neben der Wettbewerbspolitik und der Globalsteuerung steht, gefordert. Als Ergänzung zum Marktmechanismus sollen Instrumente staatlicher Planung und Lenkung geschaffen werden. Im Zentrum dieser Vorschläge steht die Frage, welche Koordinierungsinstanzen und Kontrollmechanismen Funktionen des Marktes übernehmen sollen. Gefordert werden Strukturgremien mit der gleichberechtigten Teilnahme der Tarifparteien, die Empfehlungen für eine vorausschauende Gestaltung der Wirtschaftsstruktur auch nach gesellschaftspolitischen Kategorien erarbeiten sollen.

Eine SPD-Kommission hat in einem Modell für eine „Vorausschauende Strukturpolitik für Vollbeschäftigung und humanes Wachstum“²⁵⁾ entsprechende Vorschläge entwickelt. Dieses Modell enthält Vorschläge, nach denen Strukturräte als gleichberechtigte Koordinierungs- und Steuerinstanzen der wirtschaftlichen Entwicklung neben dem Markt eingerichtet werden sollen. Neben einem „Strukturrat der öffentlichen Hand“, der aus dem Konjunkturrat und dem Finanzplanungsrat gebildet werden soll, soll ein „Strukturrat der sozialen Gruppen“ gebildet werden: „Die Konzentrierte Aktion wird so weiterentwickelt, daß sie strukturpolitische Aufgaben übernehmen kann, d. h., daß sie einmal die Meinungsbildung der gesellschaftlichen Gruppen zum Strukturwandel koordiniert, zum anderen eine bessere Abstimmung zwischen staatlicher Wirtschaftspolitik und privaten Unternehmensplanungen herstellen kann. Für branchenspezifische Probleme können Ausschüsse gebildet werden. Arbeitnehmer und Arbeitgeber werden durch ihre Gewerkschaften und Verbände paritätisch vertreten.“²⁶⁾

Als Planungsinstrument ist darüber hinaus an einen „Bundesentwicklungsplan“ gedacht, der Leitlinien der wirtschaftlichen, insbesondere

4./5. Dezember 1979, in: Strukturberichterstattung. Ein Informationsinstrument der Wirtschaftspolitik?, Köln 1980.

²⁵⁾ Vorausschauende Strukturpolitik für Vollbeschäftigung und humanes Wachstum, Bonn Juli 1977.

²⁶⁾ Vorausschauende Strukturpolitik ..., a. a. O. S. 21.

re der industriellen Entwicklung gibt. „Die vergangenheitsbezogene volkswirtschaftliche Gesamtrechnung muß erweitert werden durch die Aufstellung eines zukunftsbezogenen Bundesentwicklungsplans.“²⁷⁾

Dieses planerische Steuerungsinstrument bildet auch in den gewerkschaftlichen Vorstellungen zur Strukturpolitik das zentrale Instrument: „Unter Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die zu einem umfassenden System der Wirtschafts- und Sozialberichterstattung ausgebaut werden muß, ist ein Rahmenplan zu entwickeln. Der Rahmenplan ist die Zusammenfassung der Regional- und Branchenprojektionen zu einheitlichen Landesentwicklungsplänen und einem Bundesentwicklungsplan.“²⁸⁾ Bestimmte strukturpolitische Planungsgremien werden nicht genannt. Es wird jedoch angeführt, daß an den Vorbereitungen der Planungen die Gewerkschaften zu beteiligen sind, was nur in paritätisch besetzten Räten durchgeführt werden könnte.

4. Zusammenfassende Wertung

In den strukturpolitischen Konzepten der Bundesregierung sowie verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und wissenschaftlicher Beratergremien werden sehr unterschiedliche Akzente gesetzt. So wie sich die Strukturpolitik selbst in eine Strukturpolitik als Ordnungspolitik, in eine Strukturpolitik als Rahmensteuerung und in eine Strukturpolitik als Marktsteuerung aufgliedern läßt, können drei Positionen unterschieden werden. Sie ergeben sich aus der Bevorzugung des einen oder anderen Bereichs der strukturpolitischen Steuerung. Die CDU und die FDP sowie der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft sehen die wichtigste Aufgabe der Strukturpolitik darin, die systemkonstituierenden Elemente der Marktwirtschaft, insbesondere die Wettbewerbsordnung, so zu gestalten, daß sie eine ausgewogene Wirtschaftsstruktur hervorbringt. Ablaufpolitische Maßnahmen werden nur in Ausnahmefällen ak-

zeptiert und eher als Ursache struktureller Ungleichgewichte kritisiert.

Auch die Bundesregierung stellt ihrer strukturpolitischen Konzeption voran, daß der Wirtschaftsprozess und damit die strukturelle Entwicklung der Wirtschaft durch den Marktmechanismus determiniert werden sollen. Es sind aber auch ausdrücklich prozeßpolitische Maßnahmen, insbesondere über die strukturpolitische Rahmensteuerung, vorgesehen. Prozeßpolitische Maßnahmen sollen aber grundsätzlich dem Kriterium der Marktkonformität genügen, d. h., die Maßnahmen dürfen nicht gegen den Markt wirken. Sie sollen grundsätzlich darauf beschränkt bleiben, den auf dem Markt bereits stattfindenden Strukturwandel zu beschleunigen, Anpassungsverzögerungen abzukürzen und Hemmnisse des Strukturwandels zu beseitigen. Diese Position, die das Schwergewicht strukturpolitischer Aktivitäten auf die Rahmensteuerung legt, wird im Prinzip auch von der Wirtschaft und vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vertreten. Beide halten Strukturpolitik für notwendig, um als Ordnungspolitik das System zu stabilisieren. Sie halten aber auch ablaufpolitische Instrumente für notwendig, die jedoch marktkonform sein müssen. Nur in Ausnahmefällen sollen spezielle strukturpolitische Ziele verfolgt werden.

Das, was in der ersten und zweiten Position die Ausnahme bleiben soll, bildet den Schwerpunkt der strukturpolitischen Vorstellungen innerhalb der SPD und bei den Gewerkschaften. Die Strukturpolitik ist hier weitgehend identisch mit Instrumenten und Institutionen, die in den Marktmechanismus eingreifen, um Strukturen zu schaffen, die der Markt nicht oder noch nicht herbeigeführt hat. Diese Konzepte sind als Vorstufe der Investitionslenkung einzuordnen, die mit hohen volkswirtschaftlichen Risiken verbunden sind. Eine staatliche Strukturpolitik, die sich die Aufgabe stellt, die sektoralen Produktionskapazitäten über langfristige, sektoral aufgeschlüsselte öffentliche Investitionsplanungen festzulegen, ist schon von der Informationslage her überfordert. Solch eine Politik setzt letztlich die Kenntnis voraus, welche Produkte und Leistungen in welcher Qualität und Menge, welcher Faktoreinsatz, welche Produktionsfakto-

²⁷⁾ Antrag des SPD-Parteitagess Dezember 1979, Antrag Nr. 708.

²⁸⁾ Entwurf eines Grundsatz-Programms des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 2. Oktober 1979, S. 16.

ren zu welcher Zeit bei welchen Preisen gefragt sein werden. Dieses Informationsproblem ist unlösbar, jedenfalls beim derzeitigen Erkenntnisstand der Wirtschaftswissenschaften.

Das Informationsproblem stellt sich aber bei jeder Strukturpolitik, selbst wenn sie nur die am Markt erkennbaren strukturellen Entwick-

lungen steuern will. Die Wirksamkeit auch der marktkonformen Strukturpolitik ist abhängig von der Transparenz des Prozesses der strukturellen Entwicklung. Ein zentrales Thema der Strukturpolitik ist deshalb auch die von der Bundesregierung geplante Strukturberichterstattung, deren Elemente und Entwicklung im folgenden dargestellt werden sollen.

II. Strukturpolitik und Strukturberichterstattung

Die Strukturanalyse ist seit jeher ein zentraler Forschungsbereich der Wirtschaftswissenschaft. Das ergibt sich daraus, daß Erkenntnisse über die Veränderungen in der Wirtschaft Voraussetzungen unternehmerischer und wirtschaftspolitischer Entscheidungen bilden können. Gerade in den letzten Jahren, in denen viele wirtschaftliche Schwierigkeiten auf strukturelle Entwicklungen zurückgeführt werden, haben sich die Aktivitäten auf diesem Gebiet verstärkt. Entscheidende Impulse sind dabei auch ausgegangen von dem umfangreichen Forschungsprogramm, das die Bundesregierung unter dem Titel „Strukturberichterstattung“ vergeben hat. Um eine bessere Transparenz der strukturellen Umschichtungen zu erzielen, hat die Bundesregierung den Aufbau einer regelmäßigen Strukturberichterstattung für die Bundesrepublik Deutschland durch unabhängige wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute beschlossen. Dabei geht es allerdings nicht um reine Grundlagenforschung, unabhängig von politischen Ambitionen. Der Beschluß hat auch politische Hintergründe, die sich aus den parteipolitisch unterschiedlichen Positionen zur Strukturpolitik ergeben.

1. Der politische Kompromiß

Der Entscheidung der Bundesregierung, eine Strukturberichterstattung für die Bundesrepublik Deutschland aufzubauen, liegt ein politischer Kompromiß zwischen den Regierungsparteien SPD und FDP zugrunde, mit dem die weitreichenden strukturpolitischen Vorstellungen innerhalb der SPD abgedeckt werden sollten, da diese auch Eingang in die Wahlplattform der SPD von 1976 gefunden hatten. Dort hieß es wörtlich:

„Wir brauchen eine vorausschauende Industriepolitik ... Es ist daher (eine) vordringliche Aufgabe ... die Planungsfähigkeit des Staates systematisch zu erhöhen. Die wichtigste Voraussetzung hierzu ist ein systematischer Ausbau des Instrumentariums der wirtschaftlichen Diagnose und Prognose. Dazu gehören: Bessere statistische Informationen, bessere Methoden zur Analyse des wirtschaftlichen Strukturwandels, Beratung der Unternehmen, der Gewerkschaften und der Politik, auch in Strukturfragen durch die Wissenschaft.“

Diese Passage der SPD-Wahlplattform mündete dann in die Forderung, Investitionsmeldestellen einzurichten, was aber in der Regierungserklärung keinen Niederschlag gefunden hat. Die Regierungserklärung enthielt folgende Passage:

„Für eine besser koordinierte Industriepolitik wird eine sektorale Strukturberichterstattung entwickelt. Sie soll die wichtigsten Industrie-sektoren umfassen und mit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung verzahnt sein. Wir werden wissenschaftliche Forschungsinstitute beauftragen, dafür regelmäßig Branchenanalysen aufzustellen. Sie sollen außerdem die Voraussetzungen für die in eigener Verantwortung aufzustellenden Branchenprognosen in besonders sensiblen Bereichen schaffen.“²⁹⁾

Die Bundesregierung beschränkt sich damit auf die Einrichtung eines Informationsinstrumentes. Welche enge Beziehung zwischen Information und vorausschauender, investitionslenkender Strukturpolitik aber besteht, geht deutlich aus der Programmatik der Ge-

²⁹⁾ Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976, Ziff. 16.

werkschaften hervor. In dem Entwurf eines Grundsatzprogramms heißt es in dem Kapitel zur Investitionslenkung:

„Grundlage der Investitionslenkung (oder investitionslenkenden Strukturpolitik, d. V.) ist der Aufbau eines Systems der Information, der Koordination und Erfolgskontrolle. Dazu ist

— das Instrumentarium der Wirtschafts- und Sozialberichterstattung auszubauen,

— die Publizitätspflicht der Unternehmen auch im Sinne einer gesellschaftsbezogenen Rechnungslegung zu erweitern,

— eine Investitionsmeldestelle einzurichten.“

Die von der Bundesregierung geplante Strukturberichterstattung könnte auch als Teil der geforderten Wirtschafts- und Sozialberichterstattung angesehen und damit als erster Schritt in die Investitionslenkung bzw. vorausschauende Strukturpolitik interpretiert werden. Die Formulierung der Forschungsaufträge durch die Bundesregierung hat die geplante Strukturberichterstattung allerdings in eine andere Richtung gelenkt. Das geplante Informationsinstrument soll mehr eine Ergänzung der marktkonformen als der vorausschauenden investitionslenkenden Strukturpolitik sein. Die Hintergründe, die zu der Entscheidung über die Strukturberichterstattung in der Regierung geführt haben, machen aber deutlich, daß auch politische Ambitionen eine wichtige Rolle spielen.

2. Die Forschungsaufträge

Mit den Forschungsaufträgen, die das federführende Ressort, das Bundeswirtschaftsministerium, an fünf wirtschaftswissenschaftliche Institute³⁰⁾ vergeben hat, wird einer Politisierung der Strukturberichterstattung jedoch entgegengewirkt. Danach werden die Arbeiten an der Strukturberichterstattung als eine Art von Grundlagenforschung verstanden, die die Konjunkturanalyse ergänzen und erweitern soll. Es sollen Strukturanalysen angefer-

³⁰⁾ Mit der Strukturberichterstattung beauftragt sind: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo), München, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW), Kiel, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (HWWA), Hamburg und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen.

tigt werden, die ein möglichst umfassendes und konsistentes Bild der strukturellen Entwicklungsprozesse in der Wirtschaft zeichnen. Zu folgenden speziellen Fragenkomplexen erhofft sich die Bundesregierung eine Antwort³¹⁾:

— Der Zusammenhang zwischen struktureller und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung soll aufgehellert werden, um vorhandene strukturelle Entwicklungslinien transparenter zu machen und insbesondere Beziehungen zwischen Expansions- und Schrumpfungsprozessen aufzuzeigen.

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

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

— Die Informationsmöglichkeiten der Wirtschaft sollen verbreitert werden.

Dieses umfangreiche Forschungsprogramm läßt sich wohl nur schrittweise verwirklichen. Zudem wird eine längere Experimentierphase nötig sein, in der überhaupt erst Ansätze für eine derart umfassende Strukturanalyse entwickelt werden müssen. Die breite Aufgabenstellung läßt kaum kurzfristig Ergebnisse erwarten, die in volkswirtschaftliche Rahmenpläne einmünden oder die Grundlage marktwidriger Interventionen sein könnten.

Die Forschungsaufträge sind auch so formuliert, daß die Gutachten kaum die Grundlage für eine amtliche Strukturberichterstattung sein oder gar für eine amtliche Strukturprognose mißbraucht werden könnten. Drei Grundsätze, an die die Institute gebunden sind, sind in diesem Zusammenhang entscheidend:

— Die Strukturberichte müssen Ex-post-Strukturanalysen zum Gegenstand haben, sie dürfen also keine Prognosen enthalten.

— Die Strukturberichte müssen von den einzelnen Instituten gesondert und im Wettbewerb untereinander erstellt werden. Sie sind keine amtlichen Berichte und sollen auch

³¹⁾ Jahreswirtschaftsbericht 1978, a. a. O.

nicht in eine Gemeinschaftsdiagnose, wie bei der Konjunkturpolitik, münden.

— Die Strukturanalysen sollen im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfolgen. Isolierte Analysen einzelner Sektoren sollen nicht Bestandteil der Berichterstattung sein.

Damit ist weitgehend ausgeschlossen, daß die Strukturberichterstattung zunächst über das umfassende wissenschaftliche Programm hinaus in den Dienst einer investitionslenkenden Strukturpolitik gestellt werden kann. Ein Beleg dafür sind auch die Gutachten, die die beteiligten Institute inzwischen der Bundesregierung vorgelegt haben.

3. Die Gutachten

Unmittelbar nach der Entscheidung, eine Strukturberichterstattung einzurichten, hatte die Bundesregierung die beteiligten Forschungsinstitute beauftragt, in „Vorstudien“, die Mitte 1977 abgeschlossen wurden, die „Konzeption einer Strukturberichterstattung für die Bundesrepublik Deutschland“ zu entwerfen und die „Möglichkeiten und Grenzen der Analyse sektoraler Strukturentwicklungen“ aufzuzeigen. Nach Auswertung dieser Vorstudien wurden die Institute Anfang 1978 damit beauftragt, eine „Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft“ vorzunehmen. Erste Analyseergebnisse sind in „Zwischenberichten“ festgehalten, die Ende 1979 vorgelegt wurden. Die endgültigen Analysen sollen Ende 1980 fertiggestellt werden.

a) Vorstudien

In den Vorstudien kommen die Institute zu dem Ergebnis, daß die theoretische und empirische Basis für ein periodisches Diagnoseinstrument der strukturellen Entwicklung noch sehr unzulänglich ist. Kein Institut konnte deshalb für eine Gesamtanalyse struktureller Entwicklungen ein einsatzbereites Verfahren entwickeln. Dabei war auch entscheidend, daß das statistische Material für eine solche Analyse nicht vorliegt. Insgesamt haben die Insti-

tute in den Vorberichten festgestellt, daß die für eine konsistente, gesamtwirtschaftlich orientierte Strukturanalyse erforderlichen theoretischen Grundlagen, Statistiken, Methoden und Indikatoren erst im Laufe der Arbeiten an der Strukturberichterstattung entwickelt werden können. Auch nach ihrer Auffassung muß noch ein umfangreiches Programm der Grundlagenforschung durchgeführt werden, bis periodische Analysen erstellt werden können.

Die Strukturveränderungen innerhalb der Nachfrage, der Produktion und der Produktionsfaktoren sollen nach Meinung der Institute den Kern der Strukturanalysen bilden. Für die Analyse dieser Strukturveränderung schlagen die Institute im Prinzip drei Methoden vor:

- Indikatoren,
- Input-Output-Tabellen und -Analysen,
- ökonomische Modelle.

Die Brauchbarkeit dieser Methoden wird jedoch unterschiedlich eingeschätzt. Als das wichtigste methodische Instrument wird von allen Instituten — mit Ausnahme des IfW — die Input-Output-Rechnung herausgestellt, weil sie kompatibel mit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sei und eine Verknüpfung der Wandlungen in der sektoralen Produktionsstruktur mit den gesamtwirtschaftlichen Kreislaufbeziehungen erlauben würde. Vom IfW wird die Input-Output-Rechnung deshalb abgelehnt, weil diese Methode keine zeitnahe Analyse erlaube und auch nicht die außenwirtschaftlichen Beziehungen berücksichtigen könne.

Zweifel werden von den Instituten aber auch hinsichtlich der Anwendbarkeit ökonomischer Modelle angemeldet, mit denen der Strukturwandel simultan erklärt werden könnte. In überschaubaren Modellen müßte der Disaggregationsgrad niedrig gehalten werden, was auf Kosten möglicher Erkenntnisse über strukturelle Veränderungen im Detail ginge. Bei der Strukturanalyse ginge es aber gerade um Detailfragen bis hinunter auf die einzelbetriebliche Ebene. Als das praktikabelste methodische Diagnoseinstrument wird in den Gutachten letztlich die Indikatorenanalyse mit der Regressions- und Korrelationsanalyse angesehen.

³²⁾ Die Vorstudien haben die Institute unter dem Titel „Konzeption einer Strukturberichterstattung für die Bundesregierung“ veröffentlicht.

Sehr differenzierte Vorstellungen haben die Institute zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Strukturberichterstattung in den Vorberichten geäußert. Besonders zurückhaltend ist das RWI, daß der Strukturberichterstattung die Rolle eines reinen Informationssystems zuweist, das keinen empfehlenden Charakter haben könnte. Dagegen spricht sich das Ifo und das DIW für die Erarbeitung wirtschaftspolitischer Therapievorschläge im Rahmen der Strukturberichterstattung aus. Das HWWA sieht die Chance, aufgrund der Information der Strukturberichterstattung die Instrumente der Strukturpolitik bei der Steuerung von Anpassungsprozessen gezielter einsetzen zu können. Das IfW lehnt eine sektorale Politik auf der Grundlage der Strukturberichterstattung ab.

b) Zwischenberichte

In den Ende 1979 von den Forschungsinstituten vorgelegten Zwischenberichten³³⁾ werden erste Analyseergebnisse dokumentiert. Die Berichte haben zwei Schwerpunkte. Einmal geben die Institute einen Überblick über Fortschritte und Probleme bei dem methodischen Aufbau ihrer Strukturberichte. Es handelt sich dabei um einen ersten Erfahrungsbericht über die Anwendungsmöglichkeiten der Methoden, wie sie in den Vorberichten vorgeschlagen wurden. Zum anderen aber werden die ersten Analyseergebnisse wiedergegeben.

Zu dem ersten Punkt werden keine wesentlichen Ergänzungen zu den Vorberichten gegeben. Die Institute sind bei den methodischen Ansätzen geblieben, die in den Vorberichten diskutiert wurden. Der umstrittenste Punkt in dem methodischen Teil der Gutachten ist die Frage der Statistik. Alle Institute weisen darauf hin, daß die Anwendung ihrer Methoden durch die noch bestehenden Lücken bei der Statistik behindert worden seien. Die Ursache für die statistischen Schwierigkeiten ist der Tatbestand, daß das Programm des Statistischen Bundesamtes zur Um- und Neuberechnung der für die Strukturberichterstattung notwendigen Daten parallel zu den Arbeiten der Institute an den Zwischenberichten lief. Einige statistische Lücken sind inzwischen zwar geschlossen, konnten aber in den Zwi-

schenberichten nicht mehr berücksichtigt werden³⁴⁾.

Aber auch die zentrale Vorgabe, die Strukturberichterstattung konsistent mit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aufzubauen, bringt ganz erhebliche statistische Schwierigkeiten mit sich. Zwei Probleme werden dabei von den Instituten als besonders schwerwiegend herausgestellt:

— Die wichtigsten statistischen Größen für die Strukturberichterstattung, die Werte für die Bruttoproduktion, die Vorleistungen und die Bruttowertschöpfung, müssen für die sechziger Jahre weitgehend geschätzt werden, so daß die Werte mit großen Fehlern behaftet sind, die die Darstellung über die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur seit 1960 erheblich verfälschen.

— In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung fehlt ein konsistentes Preissystem für die Deflationierung von Produktionswerten, von Vorleistungen und der Wertschöpfung. Das heißt, die wichtige Frage, welchen Einfluß die Preisentwicklung auf die Strukturentwicklung hat, kann anhand der vorliegenden Daten nicht geklärt werden.

Insgesamt kann festgehalten werden, daß die zentralen Fragen des methodischen Aufbaus der Strukturberichterstattung noch weitgehend ungelöst sind. Ein entscheidender Hemmschuh beim Aufbau der Strukturberichterstattung ist die Statistik.

Vor diesem Hintergrund sind auch die analytischen Ergebnisse zu beurteilen, die in den Zwischenberichten dokumentiert werden. Die Analysen enthalten Aussagen zum Tempo des Strukturwandels, zur Drei-Sektoren-Hypothese, zur Entwicklung der Produktions- und Beschäftigungsstruktur, zur Lohnstruktur sowie Erklärungsansätze zu den Ursachen der Unterbeschäftigung und zum Investitionsverhalten sowie zum Außenhandel³⁵⁾. Diese Aussa-

³⁴⁾ Ausführlich siehe dazu: Margot Engelmann, Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Zwecke der sektoralen Strukturberichterstattung, in: *Wirtschaft und Statistik*, Heft 10/79, S. 715 ff.

³⁵⁾ Ein Überblick über den Inhalt der Gutachten ist abgedruckt in: *Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Nr. 83/1979 vom 24. Oktober 1979. Eine synoptische Darstellung der Ergebnisse ist von Konrad Müller im Bundesministerium für Wirtschaft erarbeitet worden.

gen können aber nur als vorläufige, nicht in jeder Hinsicht abgesicherte Ergebnisse bezeichnet werden. Die Ergebnisse können insbesondere noch nicht als Beleg oder als Erklärung für bestimmte Strukturrends oder Strukturprobleme in der Wirtschaft herangezogen werden. Die Darstellung der Ergebnisse kann wiederum in zwei Schwerpunkten zusammengefaßt werden:

— Darstellung der Entwicklung der Produktions- und Beschäftigungsstruktur zwischen 1960 und 1976. Es wird dabei zwischen 60 Wirtschaftssektoren unterschieden.

— Erklärungsansätze für Wandlungsprozesse, wobei sehr unterschiedliche Akzente und Ergebnisse erzielt werden.

Zu dem ersten Schwerpunkt, der auch als „Kernberichterstattung“ bezeichnet wird und in dem die Institute das vom Statistischen Bundesamt für die Strukturberichterstattung bereitgestellte Material analysieren, werden recht einheitliche Ergebnisse gefunden. Im wesentlichen laufen die Ergebnisse auf die Beobachtung eines Trends zu den Dienstleistungen — sowohl bei der Produktion als auch der Beschäftigung — hinaus. Dabei bleiben die Institute aber bei der reinen Deskription stehen. Ob die festgestellte Expansion des Dienstleistungssektors als Indiz für die Gültigkeit der Drei-Sektoren-Hypothese gelten kann, bleibt allerdings offen.

Sehr unterschiedliche Ansätze und Hypothesen werden zum zweiten Schwerpunkt von den Instituten diskutiert. Es wird auch nach Antworten zu der für die Strukturpolitik entscheidenden Frage gesucht, ob der sektorale Strukturwandel vorwiegend durch Änderungen der Nachfrage, durch Änderungen von Angebotsfaktoren oder durch Änderungen der außenwirtschaftlichen Bedingungen hervorgerufen wird. Im großen und ganzen bestätigen die Gutachten die These, daß weniger die Entwicklung der Binnennachfrage als vielmehr die Änderungen bei den Angebotsbedingungen sowie die weltwirtschaftlichen Verflechtungen ausschlaggebend für die heutigen Strukturprobleme sind. Dementsprechend werden die Ursachen der Unterbeschäftigung von der Mehrzahl der Institute auf ungünstige Angebotsbedingungen zurückgeführt. Insgesamt bieten die Gutachten besonders auch für

die Einordnung der strukturellen Entwicklung in die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge interessante Anhaltspunkte, womit ein Teilziel des Auftraggebers erreicht ist.

Die anderen vom Auftraggeber vorgesehenen inhaltlichen Schwerpunkte sind dagegen in den Gutachten noch wenig zum Zuge gekommen. Weder zu den Wirkungen der Globalsteuerung auf die Strukturen der Wirtschaft noch zu den Wirkungen strukturpolitischer Aktivitäten des Staates sind die Gutachter über Materialsammlungen hinausgekommen. Für die Endberichte haben die Institute aber auch zu diesen Fragestellungen Ergebnisse angekündigt.

4. Zusammenfassende Wertung

Die Strukturberichterstattung hat zwei Gesichter: Sie kann als Bestandteil eines politischen Programms oder als wirtschaftswissenschaftliche Grundlagenforschung betrachtet werden. In jedem Fall soll sie aber ein Informations- und Diagnoseinstrument sein, das die komplizierten strukturellen Entwicklungslinien in der Wirtschaft offenlegt.

Nach dem strukturpolitischen Programm der SPD und der Gewerkschaften soll dieses Informationsinstrument den Ausgangspunkt einer „vorausschauenden“ staatlichen Steuerung der Wirtschaftsstruktur bilden. Die „Wirtschafts- und Sozialberichterstattung“ oder die Strukturberichterstattung ist hier Bestandteil von Bestrebungen, den Marktmechanismus durch Instrumente staatlicher Planung und Lenkung zu ergänzen oder zu verdrängen. Würden sich die strukturpolitischen Vorstellungen von SPD und Gewerkschaften in der wirtschaftspolitischen Praxis durchsetzen, so müßte die Strukturberichterstattung als ein ordnungspolitisch höchst problematisches Instrument betrachtet werden.

Eine derartige Zielsetzung für die Strukturberichterstattung würde jedoch den Realitäten widersprechen. Die strukturpolitische Konzeption der Bundesregierung enthält eine grundsätzliche Absage an gezielte staatliche Eingriffe zur Steuerung der Wirtschaftsstruktur und damit auch an investitionslenkende Maßnahmen. Dieser Position wird auch mit der Gestaltung der Forschungsaufträge zur

Strukturberichterstattung an die Institute durch das federführende Ministerium, dem Bundeswirtschaftsministerium, Rechnung getragen. Der Versuch, eine Strukturberichterstattung aufzubauen, wird als „eine Art Grundlagenforschung“³⁶⁾ betrachtet.

Anhand der vorliegenden Gutachten der Institute ist ein abschließendes Urteil darüber, ob und in welcher Form ein gesamtwirtschaftlich konsistentes Analysesystem für sektorale Veränderungen eingerichtet werden kann, noch nicht möglich. Die Gutachten zeigen aber, wo die grundsätzlichen Schwierigkeiten liegen:

— Theoriedefizit: Es fehlt an theoretischen Grundlagen, auf denen ein gesamtwirtschaft-

lich konsistentes Analyse-System für sektorale Entwicklungen aufgebaut werden könnte.

— Methodische Schwierigkeiten: Es fehlt an methodischer Erfahrung und an Modellen, mit denen der Strukturwandel in der Wirtschaft umfassend und simultan erklärt werden könnte.

— Statistische Informationslücken: Es fehlt an aktuellem statistischen Material, mit dem man wissenschaftliche Hypothesen, Methoden und Modelle überprüfen könnte.

Die Überwindung dieser Schwierigkeiten wird noch eine längere Experimentierphase in allen beteiligten Instituten erfordern.

III. Ausblick

Die künftige Bedeutung und thematische Eingrenzung der Strukturberichterstattung ist weitgehend abhängig von der Rolle, die der Strukturpolitik innerhalb der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland beigemessen wird. Im Jahreswirtschaftsbericht 1980 hat die Bundesregierung betont, daß auch in Zukunft die Strukturpolitik die ordnungspolitischen Grenzen einzuhalten hat, die das System der Sozialen Marktwirtschaft bestimmt. Die Strukturberichterstattung wird deshalb auch nicht zu einem Informationsinstrument der Planung und Lenkung privatwirtschaftlicher Investitionen ausgebaut werden können.

Die Bundesregierung betont in dem gleichen Bericht aber auch, daß die Bundesrepublik Deutschland ihren Platz unter den führenden Industrienationen „nur durch eine ständig dynamische Anpassung ihrer Wirtschaftsstruktur“³⁷⁾ halten kann. Die Durchsetzung einer Politik, die den Strukturwandel fördert, würde aber oft am Widerstand der Betroffenen scheitern, weil diese „in der Regel defensive und selektive Maßnahmen weniger konkreten und in der Zukunft liegenden gesamtwirtschaftlichen Vorteilen“³⁸⁾ vorziehen würden. Die Bun-

desregierung unterstreicht in dem Jahresbericht, daß deshalb „gerade in der Strukturpolitik die Anerkennung einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtungsweise“³⁹⁾ unerlässlich sei. Hierzu kann die Strukturberichterstattung einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie die Zusammenhänge zwischen struktureller und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung weiter aufhellt. Diese zentrale, gesamtwirtschaftliche Fragestellung, die schon in den ersten Forschungsaufträgen zur Strukturberichterstattung herausgestellt wurde, sollte konsequent weiter verfolgt und vertieft werden.

Diese Fragestellung sollte aber auch, wie im Jahreswirtschaftsbericht 1980 betont, um den instrumentellen wirtschaftspolitischen Aspekt erweitert werden. Um in der Strukturpolitik aus Interventionen ohne gesamtwirtschaftliches Kalkül herausfinden zu können, sollte die Strukturberichterstattung auch mehr Erkenntnisse „über die Wirkung von wirtschaftspolitischen Interventionen und von Subventionen nicht nur auf einzelne Bereiche, sondern vor allem auch auf die Leistungsfähigkeit der Gesamtwirtschaft“⁴⁰⁾ erarbeiten. Die Strukturberichterstattung würde so vor allem einen Beitrag zur Erfolgskontrolle der Wirtschaftspolitik leisten und damit in erster Linie ein Informationsinstrument des Staates sein.

³⁶⁾ Hans Tietmeyer, Die Strukturgutachten der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Heft 5/1978, S. 37.

³⁷⁾ Jahreswirtschaftsbericht 1980, a. a. O., Ziff. 38.

³⁸⁾ Jahreswirtschaftsbericht 1980, a. a. O., Ziff. 39.

³⁹⁾ Jahreswirtschaftsbericht 1980, a. a. O., Ziff. 39.

⁴⁰⁾ Jahreswirtschaftsbericht 1980, a. a. O., Ziff. 42.

Es ist das erklärte Ziel der Bundesregierung, die Strukturberichterstattung auch über 1980 hinaus fortzusetzen und weiterzuentwickeln. Das ist allerdings keine Frage der Periodizität oder der Form von möglichen Strukturberichten der Bundesregierung. Die bisherigen Analysen haben vielmehr gezeigt, daß der Strukturwandel in der Wirtschaft, der Prozeß der Erneuerung und Veränderung, kaum in einem starren, periodischen Analyseinstrument eingefangen werden kann. Die Aufgabe der Weiterentwicklung der Strukturberichterstattung besteht in der Gestaltung eines Programms der Grundlagenforschung zur strukturellen Entwicklung in der Wirtschaft. Der komplexen und vielseitigen Thematik ist die breite Beteiligung wirtschaftswissenschaftlicher Institutionen in der Bundesrepublik Deutschland angemessen. Mit kurzfristigen Analysen,

die von einigen wenigen ausgewählten Instituten ausgearbeitet werden, wäre niemandem gedient.

Wenig zweckmäßig wäre deshalb eine Eingrenzung des wesentlichen Teiles der Strukturberichterstattung auf eine sogenannte „Kernberichterstattung“, die nur von einzelnen Instituten erstellt würde. Die „Kernberichterstattung“ sollte vielmehr von dem allgemeinen, grundlegenden Forschungsprogramm zur Strukturberichterstattung getrennt und als ein generelles Problem des Ausbaus der statistischen Datenbasis betrachtet werden. Der Adressat für diese Problematik ist eindeutig das Statistische Bundesamt, das mit einem Ausbau der Strukturstatistik alle wirtschaftswissenschaftlichen Institutionen in die Lage versetzen sollte, differenzierte Strukturanalysen durchführen zu können.

Strukturberichterstattung aus gewerkschaftlicher Sicht

I. Aufgaben der Wirtschaftspolitik in den achtziger Jahren

Die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland beginnt die achtziger Jahre mit Problemen, deren Lösung nur mit großen Anstrengungen zu erreichen sein wird: Nach wie vor besteht hohe Arbeitslosigkeit, die im Jahresdurchschnitt seit 1976 um 1 Million lag und die unter Status-quo-Bedingungen voraussichtlich zumindest bis 1985 auf diesem Niveau verharren wird. Eine weitere Steigerung ist jedoch aufgrund der technischen Entwicklung und der außenwirtschaftlichen Risiken nicht ausgeschlossen.

Der technische und organisatorische Wandel, der sich in Erfindungen, Innovationen und Investitionen sowie in neuen Arbeits- und Unternehmensorganisationen niederschlägt, ist zur fast alleinigen Quelle des wirtschaftlichen Wachstums durch Produktivitätsfortschritt geworden. Die Güter des primären und sekundären Sektors (vor allem Landwirtschaft und verarbeitendes Gewerbe) sowie die Dienstleistungen in einzelnen Bereichen des tertiären Sektors können mit immer weniger Menschen produziert bzw. erbracht werden.

Die Energie- und Rohstoffversorgung der Bundesrepublik Deutschland ist für die achtziger Jahre noch keineswegs gesichert. Zu den externen politischen Risiken bei der Beschaffung treten die innenpolitischen Probleme der Durchsetzung eines Energieprogramms, das gleichzeitig den Ausbau von Kapazitäten für Energieerzeugung und die Energieeinsparung vorantreiben will.

Schließlich ist die Bundesrepublik als übermäßig export-orientiertes Land auf den internationalen Handel angewiesen. Einerseits profitiert sie von der zunehmenden Industrialisierung einzelner Entwicklungsländer, andererseits müssen die von Importzuwächsen betroffenen Industrien ihre Produktion zurücknehmen und Arbeitskräfte entlassen.

Für die Arbeitnehmer bedeuten hohe Arbeitslosigkeit, schwaches Wachstum, gleichblei-

bend hohes Produktivitätswachstum, ungesicherte Energie- und Rohstoffversorgung und noch wachsende internationale Verflechtung, daß

— ihr Risiko, in den nächsten Jahren arbeitslos zu werden und es auf längere Zeit zu bleiben, gegenüber den sechziger Jahren außerordentlich gestiegen ist,

— das Beschäftigungsrisiko in bestimmten Branchen und davon dominierten Regionen besonders hoch ist,

— viele Arbeitnehmer unter ungünstigeren Umständen als früher gezwungen sein könnten, Arbeitsstätte, Arbeitsort und Beruf zu wechseln,

— die Steigerungsraten der Einkommen geringer ausfallen werden als gewohnt.

Die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften sehen in einer solchen Entwicklung nicht nur eine massive Bedrohung des sozialen Besitzstandes der abhängig Beschäftigten. Wenn es nicht gelingt, die sozialen Risiken für die Arbeitnehmer auf ein erträgliches und zumutbares Maß zu begrenzen, so steht die innere Legitimation des bestehenden Wirtschaftssystems selbst auf dem Spiel. Langandauernde hohe Arbeitslosigkeit würde letztlich auch das Vertrauen in die demokratische politische Ordnung zerstören.

Vor diesem zugegeben düsteren, aber nicht unrealistischen Hintergrund ergeben sich die Forderungen des DGB und seiner Gewerkschaften nach einer Wirtschaftspolitik, in der der Wiederherstellung der Vollbeschäftigung Vorrang eingeräumt wird. Da global wirkende Maßnahmen nur unzureichende Beiträge zur Erreichung dieses Ziels geleistet haben, sollen insbesondere strukturpolitische Aktivitäten mit beschäftigungspolitischer Zielsetzung zum Schwerpunkt staatlicher Wirtschaftspolitik gemacht werden. Im einzelnen fordert dazu der DGB:

— eine Ergänzung und bessere Koordinierung des Instrumentariums der sektoralen Strukturpolitik mit dem Ziel, Fehlentwicklungen vor allem in solchen Wirtschaftszweigen zu vermeiden, die für die Beschäftigungslage der Arbeitnehmer und für die Versorgung der Bevölkerung besonders wichtig sind;

— eine bessere Koordinierung und Ergänzung des Instrumentariums der regionalen Strukturpolitik mit dem Ziel, die Lebensverhältnisse in den Regionen anzugleichen und dauerhafte Arbeitsplätze zu menschengerechten Arbeitsbedingungen zu schaffen;

— eine beschäftigungssichernde Technologie- und Umweltpolitik, deren Schwergewicht auf der Förderung arbeitsplatzschaffender, rohstoff- und energiesparender Technologien sowie auf der Humanisierung der Arbeit und Erhaltung der natürlichen Umwelt liegt (Entwurf des Grundsatzprogramms, Abschnitt 11: „Investitionslenkung“).

Eine der wesentlichen Voraussetzungen für eine koordinierte und auf das Beschäftigungsziel ausgerichtete Regional-, Sektoral- sowie Technologie- und Umweltpolitik ist ein umfassendes System der Wirtschafts- und Sozialberichterstattung.

Unter Wissenschaftlern wie Politikern herrscht Einigkeit darüber, daß innerhalb des vorhandenen Systems sozioökonomischer Gesamtrechnungen Informationslücken bestehen, die für die Strukturpolitik besonders schwerwiegend sind. Auf dieses Defizit hat der DGB Anfang 1976 den damaligen Wirtschaftsminister Friderichs aufmerksam gemacht und gefordert, spezielle Untersuchungen anstellen zu lassen, um herauszufinden, mit welchen Veränderungen der künftigen Beschäftigungsstruktur bei unterschiedlichen Annahmen über das wirtschaftliche Wachstum gerechnet werden kann. Der DGB wünschte vor allem sektoral und regional dif-

ferenzierte Prognosen eventueller Beschäftigungsrückgänge oder Beschäftigungszunahmen, darauf aufbauend eine Erörterung der wirtschaftspolitischen Möglichkeiten, die Produktions-, Absatz- und Beschäftigungsmöglichkeiten einzelner Regionen und Sektoren zu beeinflussen, schließlich die Überprüfung der öffentlichen Förderungs- und Subventionspolitik unter dem Gesichtspunkt der anzustrebenden Beschäftigungsentwicklung in Sektoren, Regionen und der gesamten Wirtschaft.

Die Bundesregierung erkannte den Bedarf an vertieften Informationen über die strukturelle Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland an, indem sie in der Regierungserklärung vom Dezember 1976 den Aufbau einer regelmäßigen Strukturberichterstattung für die Bundesrepublik Deutschland ankündigte. Zunächst beauftragte die Bundesregierung fünf große wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute mit Untersuchungen über die „Konzeption einer Strukturberichterstattung für die Bundesrepublik Deutschland“. Die beteiligten Institute waren das Hamburger Weltwirtschaftsarchiv (HWWA), das Kieler Institut für Weltwirtschaft (IFW), das Essener Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), das Berliner Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und das Münchener Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (IFO). Anfang 1978 wurde der Auftrag für die ersten *Hauptgutachten zur Strukturberichterstattung* vergeben. Die Wirtschaftsforschungsinstitute haben im August 1979 Zwischenberichte vorgelegt; die Hauptberichte werden für Ende 1980 erwartet. Außerdem wurden zwei Institute aufgefordert, Vorstudien über die Möglichkeiten einer Regionalisierung der sektoralen Strukturberichterstattung anzufertigen. Diese Vorstudien sind inzwischen abgeliefert worden.

II. Strukturberichterstattung als Mittel der Strukturpolitik

In der Bundesrepublik Deutschland wird Strukturpolitik seit dem Beginn ihres Bestehens betrieben. Der DGB legte seine Vorstellungen dazu 1963 im Abschnitt „Investitionslenkung“ des noch geltenden Grundsatzprogramms nieder. Dort heißt es zur Begründung

für die Strukturpolitik: „Umfang und Art der Investitionstätigkeit bestimmen maßgeblich die Konjunkturlage und die zukünftige Entwicklung einer Volkswirtschaft. Fehlleitungen von Kapital und Arbeitskraft sind ebenso wie Arbeitslosigkeit und Nichtausschöpfung der

wirtschaftlichen Wachstumsmöglichkeiten eine Belastung des Lebensstandards. Deshalb müssen im privatwirtschaftlichen wie im öffentlichen Bereich die Investitionen auf die strukturellen Erfordernisse der Gesamtwirtschaft abgestimmt sein."

Dieser Abschnitt ist gleichlautend in den Entwurf des neuen Grundsatzprogramms des DGB übernommen worden.

Im Jahre 1969 beschloß die Bundesregierung im Kabinett „Grundsätze der sektoralen (und der regionalen) Strukturpolitik“, die als Ziel der strukturpolitischen Maßnahmen postulierten, daß Arbeitskraft und Kapital „dort eingesetzt werden, wo sie den optimalen volkswirtschaftlichen Ertrag bringen“. Dies sollte durch „stärkere Beweglichkeit der Arbeitskräfte und des Kapitals zu gewinnen sein“. Entsprechend sind die Maßnahmenkataloge für die sektorale Strukturpolitik konzipiert, zu der auch die Verbreitung von Informationen über die technischen, volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Zusammenhänge gehört, „damit der Unternehmer sich den wechselnden Marktverhältnissen elastisch anpassen kann“.

Eine umfassende Strukturberichterstattung erscheint also zunächst nur als konsequenter Ausbau des bereits vorhandenen Informationsinstrumentariums, um einen möglichst friktionsfreien Ablauf des Wirtschaftsprozesses und der mit ihm verbundenen unausweichlichen strukturellen Anpassungen zu gewährleisten. Die Strukturberichterstattung hat allerdings eine neue Qualität, da ihre Informationen sich nicht nur und nicht einmal in erster Linie an die Unternehmer bzw. Unternehmen richten. Wesentliche Aufgabe der Strukturberichterstattung soll es sein, den Informationsstand des Staates, der Tarifparteien und der anderen Verbände, die über die strukturelle Entwicklung und die Risiken und Chancen wirtschaftspolitischer Eingriffe mitentscheiden, zu erhöhen. Eine derartige Ausrichtung der Strukturberichterstattung auf den Informationsbedarf des Staates und der organisierten gesellschaftlichen Gruppen hat Kritiker der Strukturberichterstattung veranlaßt, die Vereinbarkeit dieses Informationssystems mit der marktwirtschaftlichen Ordnung zu verneinen. Sie befürchten, daß mit der Strukturberichterstattung der Grundstein für

eine staatliche Lenkung aller Investitionen, der privaten wie der öffentlichen, gelegt wird. Dabei unterstellen diese Kritiker insbesondere dem DGB und seinen Gewerkschaften, für eine solche Form der Investitionslenkung einzutreten.

Abgesehen davon, ob die Strukturberichterstattung überhaupt die Informationen für eine direkte Investitionslenkung mit Verwaltungsakten hergeben würde, trifft der Vorwurf, eine totale imperative Investitionslenkung zu fordern, den DGB nicht. Der DGB hat stets die Auffassung vertreten, daß die private Investitionsentscheidung, die bereits heute von mannigfachen, staatlich gesetzten Rahmenbedingungen, teilweise sogar von Genehmigungsverfahren abhängig ist, nicht aus dem Bereich der Unternehmen herausgenommen werden soll.

Von gewerkschaftlicher Seite wird die Hoffnung gehegt, daß die Strukturberichterstattung einen Beitrag zur Aufstellung eines volkswirtschaftlichen Rahmenplans leistet, in dem Regional- und Branchenprojektionen zu einheitlichen Landesentwicklungsplänen und einem Bundesentwicklungsplan zusammengefaßt werden. Zum Rahmenplan wird im Entwurf des neuen Grundsatzprogramms des DGB festgestellt, daß die Planungsrichtlinien nur für die Organe der staatlichen Wirtschaftspolitik verbindlich sein sollen. Demgegenüber sollen die in dem Rahmenplan enthaltenen sektoralen und regionalen Voraussagen und Zielsetzungen nur Orientierungshilfen für die freie Entscheidung von Investoren, Arbeitnehmern, Konsumenten, aber auch für die Tarifvertragsparteien sein. Selbst eine indikative Planung durch den Staat, der die Unternehmer wie die Arbeitnehmer zu kollektivem Fehlverhalten verleiten könnte, soll nicht stattfinden. Eine entsprechende Kritik an den wirtschaftspolitischen Vorstellungen des DGB, die indirekt auch die Strukturberichterstattung erschweren oder ihren Abbruch vorbereiten soll, ist unzutreffend.

Der potentielle Beitrag der Strukturberichterstattung für die Strukturpolitik und die strukturelle Entwicklung der Bundesrepublik sollte nicht in der scheinbar systemverändernden Dynamik gesehen werden, die der Ausbau dieses Informationsinstrumentes vermeintlich auslöst. Vielmehr ist die Strukturberichter-

stattung an ihrem Anspruch zu messen, die Wirtschaftspolitik aller Entscheidungsträger (Staat, Verbände, Unternehmen etc.) zu verbessern. Um diese Aufgabe zu erfüllen, muß es den Instituten gelingen:

- ein möglichst wirklichkeitsgetreues Strukturbild der Bundesrepublik Deutschland zu entwerfen,
- die strukturellen Wandlungen zu erklären und zu prognostizieren,
- Strukturprobleme rechtzeitig zu erkennen und

— Vorschläge für ihre Bewältigung zu entwickeln bzw. den Wirtschaftspolitikern die dafür notwendigen Informationen zu liefern.

Anhand der Vorberichte wie der Zwischenberichte ist es nicht möglich, ein abschließendes Urteil darüber abzugeben, ob die Strukturberichterstattung diesen Anforderungen gerecht werden könnte. So vorläufig wie die Vor- und Zwischenberichte sind, so vorsichtig muß auch ihre wirtschaftstheoretische und wirtschaftspolitische Einschätzung vorgenommen werden. Dennoch soll an einigen Beispielen aufgezeigt werden, wo sich positiv bzw. negativ zu bewertende Tendenzen der Strukturberichterstattung bereits jetzt abzeichnen.

III. Beurteilung erster Analyseergebnisse

Der Auftrag zur Strukturberichterstattung umfaßt sowohl die Beschreibung, Erklärung und eventuelle Prognose der wirtschaftsstrukturellen Entwicklung seit den sechziger Jahren als auch die (indirekte) Aufforderung an die Institute, die Bundesregierung und andere Abnehmer des Strukturberichtes in Sachen Strukturpolitik zu beraten.

Im Auftragsschreiben heißt es zum theoretischen Teil, daß insbesondere

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

Der wirtschaftspolitische Teil wird so eingegrenzt: Der Strukturbericht soll so angelegt sein, daß

- Implikationen der Wirtschaftspolitik einschließlich der gesamtwirtschaftlichen Rahmgestaltung auf die Strukturen der Wirtschaft verdeutlicht,

— Hemmnisse der Strukturanpassung identifiziert und die gesamtwirtschaftlichen und intersektoralen Wirkungen strukturpolitischer Maßnahmen analysiert werden.

Die Formulierungen des Auftrages lassen den Instituten außerordentlich viel Spielraum bei der Konkretisierung. Entsprechend unterschiedlich sind die ersten Analyseergebnisse ausgefallen.

Am Anfang aller Überlegungen über die Strukturberichterstattung muß geklärt werden, was eigentlich Gegenstand der Untersuchungen sein soll, was also als Struktur der Wirtschaft und als strukturelle Entwicklung anzusehen ist. Aus dem Auftrag ist herauszulesen, daß unter Struktur die sektorale Zusammensetzung von Entstehung und Verwendung des Sozialproduktes sowie die dazugehörigen Faktoreinkommen zu verstehen sein sollen. Diesen statistischen Strukturbegriff legen alle Institute ihren Untersuchungen zugrunde. Auf diese Weise werden die Institute am besten der Auflage gerecht, die Untersuchungen auf der Grundlage der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der damit verbundenen Statistiken zu entwickeln.

Der statistische Strukturbegriff, der ausschließlich Entstehung und Verwendung des Bruttosozialproduktes in seinen Unteraggregaten umfaßt, hat zwei schwerwiegende Nachteile: Alle Erklärungen und Prognosen des

strukturellen Wandels müssen sich letztlich auf die Aggregate bzw. Unteraggregate der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung beziehen. Damit werden alle Probleme des strukturellen Wandels, die sich nicht in der Terminologie der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausdrücken lassen, von der Untersuchung ausgeschlossen. Zu Recht haben die Institute in ihren Zwischenberichten bereits diesen Analyserahmen gesprengt. Ein weiterer Nachteil des statistischen Strukturbegriffes ist die Ausklammerung von Fragen, die die Auswirkungen des Strukturwandels und der Strukturpolitik auf die Einkommensverteilung betreffen. Aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung geht nur die funktionale Einkommensverteilung in Einkommen aus unselbständiger Arbeit und aus Unternehmertätigkeit und Vermögen hervor. Diese Einingung vernachlässigt den zentralen Aspekt des strukturellen Wandels: Die davon ausgelösten Veränderungen in der sozioökonomischen Stellung einzelner bzw. ganzer Gruppen von Menschen, die diese entweder hinnehmen oder gegen die sie sich wehren. Im Strukturwandel werden Einkommen, Aufstiegschancen, Prestige und sozialer Status umverteilt. Aus dem gesellschaftlichen Wandel, der mit dem Strukturwandel einhergeht, ergibt sich dessen politische Brisanz, die politische Eingriffe zugunsten bzw. zu Lasten der einen oder anderen Gruppe, des einen oder des anderen Sektors bzw. der einen oder anderen Region auslöst. Die durch den Strukturwandel bedingten Umverteilungsprozesse sollten deshalb ebenfalls im Rahmen der Strukturberichterstattung untersucht werden.

Das Untersuchungsprogramm, das den Instituten aufgetragen wurde, ist aus wissenschaftlicher Sicht außerordentlich anspruchsvoll: Für Erklärung und Prognose des strukturellen Wandels gibt es zur Zeit noch keine ökonomischen Theorien, die hohen Ansprüchen genügen würden. Dies läßt sich leicht am Theorienvorrat für die „Herausarbeitung struktureller Entwicklungslinien“ zeigen. Exemplarisch sei die sogenannte Drei-Sektoren-Hypothese herangezogen, über die sich drei Institute, HWWA, IFO und IFW, äußern.

Nach dieser Hypothese — so das HWWA in seinem Zwischenbericht — wird behauptet, „daß es im langfristigen Entwicklungsprozeß

zu einer deutlichen Verschiebung (der Nachfrage, der Beschäftigung, der Kapitalinvestitionen) vom primären über den sekundären zum tertiären Sektor kommt. Allerdings erscheint diese Hypothese generell weder theoretisch noch empirisch hinreichend abgesichert“ (HWWA-Zwischenbericht, S. 17). In den Zwischenberichten des Ifo-Instituts wie auch des IFW werden mannigfache Belege angeführt, die das Urteil des HWWA bestätigen.

Beim gegebenen Stand der wissenschaftlichen Forschung läßt sich vermutlich für alle Theorien der wirtschaftlichen Entwicklung nachweisen, daß sie strengen empirischen Tests nicht standhalten. Es handelt sich also allenfalls um unfertige Erklärungsskizzen oder Ad-hoc-Theorien, die weder zur Erklärung noch zur Prognose des strukturellen Wandels geeignet erscheinen.

Kritiker der Strukturberichterstattung, vor allem aus der Wissenschaft, haben aus dieser Einschätzung der wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit der Strukturtheorien den Schluß gezogen, das Unterfangen der Strukturberichterstattung, strukturelle Entwicklungslinien herausarbeiten zu wollen, sei von vornherein zum Scheitern verurteilt und sogar wissenschaftlich unseriös. Über eine bloße statistische Ex-post-Beschreibung hinaus werde es keinen wissenschaftlichen Fortschritt in diesem Bereich geben.

Diese Kritiker verkennen, daß das wissenschaftliche Problem der Erklärung und Prognose des strukturellen Wandels nicht dadurch gelöst wird, daß man das Problem ignoriert und die dazu vorliegenden Ansätze ablehnt. Auch ein Forschungsverbot ist kein Zeichen für wissenschaftliche Seriosität. Zudem — und dies ist der wichtigere Punkt — bedarf die Politik stets der Einschätzung des voraussichtlichen strukturellen Wandels, um ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Stabilität zu sichern. Dies ist in der Bundesrepublik auch der Fall, wenn man an die Fundierung der Energiepolitik denkt. Die Politiker können dabei niemals auf die endgültige Ausarbeitung einer Strukturtheorie warten, sondern sie müssen sich mit den vorhandenen, relativ besten Erklärungsversuchen zufriedengeben. Die Aufgabe der Strukturberichterstattung besteht also darin, die Theorienvielfalt durch empirische Tests auf die vorläufig am besten

bewährten Theorien zu reduzieren und zugleich Grenzen und Möglichkeiten bei der Verwendung dieser Theorien in der Politikberatung zu beachten. In einem weiteren Schritt wäre dann auch die Weiterentwicklung der vorhandenen bzw. die Formulierung einer neuen Theorie der strukturellen Entwicklung zu versuchen.

Wie schwierig, zugleich aber auch wie notwendig die Aufgabe ist, die unüberschaubare Theorienvielfalt zu lichten, sei am Beispiel eines Erklärungsansatzes des Ifo-Instituts für den Wandel in der sektoralen Beschäftigungsstruktur gezeigt. Das Ifo-Institut schlägt ein neoklassisches mittelfristiges Modell als „Konkurrenz“ zur Drei-Sektoren-Hypothese vor. Dieses Modell beruht u. a. auf folgenden Behauptungen:

— In jedem Wirtschaftszweig steigen (sinken) sowohl die Wachstumsrate der Beschäftigung (Arbeitsvolumen) als auch die Investitionsquote, wenn sich die Absatzerwartungen verbessern (verschlechtern).

— Sind die Absatzerwartungen gegeben, dann erhöhen (verringern) die Unternehmen eines Sektors ihre Nachfrage nach Arbeitskräften und verringern (erhöhen) ihre Investitionen, wenn die Löhne geringer (stärker) steigen als der Kapitalnutzungspreis (Zinsen etc.) (vgl. IFO, Zwischenbericht, S. 192).

Beschäftigung und Kapitalinvestitionen in den einzelnen Sektoren hängen also im einfachsten Fall von der Nachfrage nach den Gütern und Dienstleistungen dieser Sektoren ab sowie von dem relativen Verhältnis der „Preissteigerungen“ für Kapital und Arbeit. Damit die Umschichtung von Arbeit und Kapital in den einzelnen Sektoren reibungslos funktioniert, wird unterstellt, daß Arbeit und Kapital beliebig gegeneinander austauschbar sind und daß technische Fortschritte den für die Produktion notwendigen Arbeits- bzw. Kapitaleinsatz gleichermaßen verringern.

Das Ifo-Institut hat erste empirische Überprüfungen dieses Modells vorgenommen. Dabei zeigte sich, daß „das Bündel der getroffenen Annahmen insgesamt ein zu stark vergrößertes Bild der Wirklichkeit ergibt“ (IFO, Zwischenbericht, S. 210). Rein statistisch konnte der Einfluß der Entwicklung der Produktion und der Faktorpreisrelationen auf Arbeitsvo-

lumen und Investitionsquote für eine Reihe von Sektoren abgesichert werden. Derartige statistische „Bestätigungen“ sind jedoch noch kein Beleg für die theoretische Haltbarkeit der zugrunde liegenden Behauptungen, da es auch eine Reihe von Sektoren gibt, für die das Modell offensichtlich nicht zutrifft.

Beachtenswert ist die Erkenntnis des Ifo-Institutes, daß Veränderungen in den Lohn-Zins-Relationen alle Sektoren tendenziell in gleichem Maße treffen. Die Unterschiede in den Lohnsteigerungsraten bzw. den Zinserhöhungen zwischen einzelnen Sektoren sind nicht so hoch, daß die Unternehmen bestimmter Sektoren daraus spezielle Vorteile oder Nachteile für ihre Investitionstätigkeit bzw. Personalpolitik haben. Die Veränderungen in der sektoralen Produktionsstruktur und in der sektoralen Nachfrage nach Investitionen bzw. Arbeitskräften hängen also in erster Linie von der Nachfrage nach den Gütern und Diensten dieser Sektoren und vom technischen Fortschritt ab. Über diese beiden Faktoren der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Sektoren gibt das Modell selbst aber keinen Aufschluß.

Trotz der entgegenstehenden Ergebnisse der empirischen Überprüfung könnte aus dem Modell der Schluß gezogen werden, daß die vorhandenen Strukturprobleme durch die Lohnpolitik der Gewerkschaften bzw. die Zinspolitik der Bundesbank mit verursacht sind. Strukturelle Unterbeschäftigung könnte also beseitigt oder gemildert werden, wenn in den Sektoren, die von der Nachfrage begünstigt werden, relativ geringere Löhne gezahlt werden als in anderen Sektoren. Die expandierenden Sektoren würden dann auch zusätzliche Arbeitskräfte anstelle von Investitionen in der Produktion verwenden. Offen bleibt allerdings, ob die zusätzlichen Arbeitskräfte lediglich aus anderen Sektoren abgezogen werden oder ob es tatsächlich zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit kommt.

Die Möglichkeit des Mißbrauches des IFO-Ansatzes für eine Neuauflage der Empfehlungen an die Gewerkschaften, „zurückhaltende Lohnpolitik zu betreiben“, liegt nahe. Von seiten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist für die anhaltende Arbeitslosigkeit in der

Bundesrepublik das Argument eines zu hohen gesamtwirtschaftlichen Lohnniveaus in die Diskussion gebracht worden. Neoklassisch orientierte Kritiker der Gewerkschaften haben diese Behauptung auch auf die Lohnstruktur ausgedehnt, die zwischen bestimmten Qualifikationsstufen der Arbeit nicht mehr ausreichend differenziert. Annähernd gleichmäßige Lohnsteigerungsraten in allen Sektoren stützen anscheinend diesen neoklassischen Diskussionsstrang auch für die Beschäftigungsprobleme, die in bestimmten Sektoren seit Jahren besonders ausgeprägt sind. Gegen Empfehlungen für eine allgemein „zurückhaltende“ Lohnpolitik, die die Lohnsteigerungen hinter den Produktivitätszuwachs zurücknimmt, bzw. gegen Angriffe auf eine „nivellierende“ Lohnpolitik haben sich die Gewerkschaften stets sowohl mit ökonomisch-theoretischen wie mit gewerkschaftlich-tarifpolitischen Überlegungen gewandt. So muß z. B. bezweifelt werden, ob sich durch eine Veränderung in der Lohn-Zins-Relation in einzelnen Sektoren überhaupt eine Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsgrades erreichen läßt. Es ist eher wahrscheinlich, daß eine Verbesserung der Lohn-Zins-Relation zu-

gunsten der Kapitalkosten die Investitionsquote erhöht und zugleich aufgrund des technischen Fortschrittes, der durch die Investitionen realisiert wird, die Nachfrage nach Arbeitskräften weiter sinkt. Hinzu kämen die negativen Nachfrage-Effekte aufgrund unterdurchschnittlicher Lohnsteigerungen, die zusätzliche Arbeitslosigkeit induzieren würden.

Schließlich sollte für die wirtschaftspolitische Diskussion dieses Modells von vornherein klargestellt sein, daß für die Gewerkschaften der Lohnsatz kein strukturpolitischer Aktionsparameter ist. Um Strukturveränderungen überhaupt in Gang setzen, beschleunigen oder verlangsamen zu können, wären Lohnvariationen in einem Umfang notwendig, die dem Grundpostulat sozialer Gerechtigkeit widersprechen würden. Für eine wirksame Strukturpolitik ist gerade umgekehrt die relativ geringe intersektorale Differenzierung der Lohnerhöhungen eine Voraussetzung ihres Erfolges. Strukturpolitisch motivierte Veränderungen der Löhne stellen die soziale Legitimation des Wirtschaftssystems insgesamt in Frage, da die Einkommensgerechtigkeit nicht gewährleistet wäre.

IV. Verwendbarkeit der Strukturberichterstattung in der Strukturpolitik

Die Strukturberichterstattung steht erst am Anfang, so daß Aussagen über ihre Verwendbarkeit bei der wirtschaftspolitischen Beratung der strukturpolitischen Entscheidungsträger noch nicht gemacht werden können. Auf der Grundlage der Hauptberichte wie der Zwischenberichte ist es jedoch möglich, begründete Vermutungen über sich abzeichnende Tendenzen der Strukturberichterstattung anzustellen. Hierbei ist vor allem auf die Auslegung des Auftrages durch die Institute zu achten.

Zusätzlich ist zu fragen, ob die Institute die wirtschaftspolitische Verpflichtung des Bundes, strukturpolitische Maßnahmen in Gang zu setzen bzw. sie auch zu unterlassen, richtig interpretieren. Die Bundesregierung ist auf dreifache Weise gehalten, Strukturpolitik zu betreiben:

1. Die Gesetzeskompetenz des Bundes besteht zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechts-

und Wirtschaftseinheit, insbesondere der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus (Artikel 72 Abs. 2, 3. GG). Daraus ergibt sich, daß Eingriffe in die Wirtschaftsstruktur notwendig werden, wenn sich in einzelnen Regionen die wirtschaftliche Entwicklung uneinheitlich entwickelt. Dann sind auch Interventionen in die Sektorstruktur gerechtfertigt, da diese die Regionalstruktur bestimmen.

2. Der Bund hat sich im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz verpflichtet, die wirtschaftspolitischen Maßnahmen so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen (§ 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft). Wenn eines dieser Ziele verletzt

ist, so sind auch strukturpolitische Maßnahmen zur Erreichung eines zumindest angemessenen Zielerreichungsgrades einzusetzen, solange sie sich im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung halten. Dabei hat für die Politik das jeweils am meisten beeinträchtigte Ziel Vorrang.

3. Deutliche Hinweise auf die strukturpolitischen Pflichten des Bundes enthält auch das Bundesraumordnungsgesetz, in dem es heißt, daß das Bundesgebiet in seiner räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen sei, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten diene (§ 1). Nach § 2 des gleichen Gesetzes soll die räumliche Struktur der Gebiete mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen gesichert und weiterentwickelt werden. In Gebieten, in denen eine solche Struktur nicht besteht, sollen Maßnahmen zur Strukturverbesserung ergriffen werden.

4. Schließlich existiert die Selbstbindung der Bundesregierung in Form des Kabinettsbeschlusses über die Grundsätze der sektoralen und regionalen Strukturpolitik aus dem Jahre 1969. In diesem Kabinettsbeschluß wird für die Strukturpolitik einseitig die Aufgabe vorgesehen, für befriedigendes Wachstum durch Mobilisierung der Produktionsfaktoren zu sorgen. Die soziale Absicherung des strukturellen Wandels wird als Aufgabe der Sozialpolitik übertragen. Nur in Ausnahmefällen soll bei sich überstürzendem wirtschaftlichem Wandel in einzelnen Sektoren dieser Wandel zeitweilig verzögert werden.

Alle Institute beziehen sich entweder im Vorbericht oder im Zwischenbericht auf die am wenigsten rechts- und politikfesten Vorgaben für die Strukturpolitik: den Kabinettsbeschluß zur sektoralen Strukturpolitik.

Das IFW und das HWWA interpretieren ihn in stark verzerrter Weise. Sie unterstellen, daß das oberste Ziel der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung einer Marktwirtschaft mit funktionierendem Wettbewerb sei und daß also strukturpolitische Maßnahmen auf jeden Fall zweite Wahl nach den wettbewerbspolitischen Maßnahmen seien. In einer ideal gebau-

ten Wettbewerbswirtschaft sei Strukturpolitik überhaupt überflüssig.

Hier liegt eine Fehlinterpretation der politischen/rechtlichen Grundlagen der Strukturpolitik vor: Strukturpolitik ist unabhängig von der Wettbewerbspolitik immer geboten, wenn sich sektorale und regionale Strukturen so entwickeln, daß die Ziele der Rechts- und Wirtschaftseinheit, der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, der räumlich ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Strukturen sowie der Beschäftigung, des Wachstums und der Preisstabilität verletzt oder gefährdet sind.

Seit Jahren ist in der Bundesrepublik Deutschland das Ziel „hoher Beschäftigungsstand“ nicht erreicht. Niemand kann ernsthaft behaupten, daß wettbewerbspolitische Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung erbringen könnten. Die Globalpolitik hat ebenfalls nicht den gewünschten Erfolg gehabt. Also ist der Einsatz strukturpolitischer Maßnahmen, die an einzelnen Sektoren und Regionen ansetzen, solange unbedingt erforderlich, als von ihnen positive Beiträge zur Erreichung dieses Zieles zu erwarten sind. Ausgenommen sind lediglich Maßnahmen, die die marktwirtschaftliche Ordnung sprengen würden. Derartige Maßnahmen werden aber von keiner politisch verantwortlichen Stelle gefordert.

Neben der extrem marktwirtschaftlichen Position des HWWA und des IFW erscheint die wirtschaftspolitische Grundhaltung des RWI vorsichtiger und abwägender, indem die tatsächlichen politischen Gegebenheiten in der Bundesrepublik berücksichtigt werden. Das RWI orientiert nach eigener Aussage seine wirtschaftspolitischen Wertungen des strukturellen Wandels an den aus der „geltenden Wirtschaftsordnung hervorgehenden Beurteilungsmaßstäben“, was immer diese sein sollen (RWI, Zwischenbericht, S. 10). Im Vorbericht weist das Institut zwar auch auf den § 1 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes hin, zitiert daraus aber nur die Nebenbedingung, daß alle Maßnahmen sich im „Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung“ zu halten hätten. Daraus wird dann wiederum der grundsätzlich subsidiäre Charakter der Strukturpolitik im Verhältnis zur Wettbewerbspolitik abgeleitet. Auf den Beitrag der einzelnen wettbewerbspoli-

litischen oder strukturpolitischen Maßnahmen zur Erreichung gesamtwirtschaftlicher Ziele kommt es dabei auch dem RWI nicht an.

Das Ifo-Institut erörtert zwar im Vorbericht u. a. die Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik, enthält sich im Zwischenbericht jedoch noch jeglicher wirtschaftspolitischen Wertung struktureller Tatbestände. Es bleibt abzuwarten, welche Linie das Institut im Hauptbericht verfolgen wird.

Das DIW bezieht seine Position klar und deutlich: Es stellt fest, daß das wirtschaftspolitische Problem der achtziger Jahre die weiter andauernde Unterbeschäftigung sein wird und daß die Strukturberichterstattung sich deshalb der Untersuchung der strukturellen Bestimmungsgründe der Unterbeschäftigung vorrangig zu widmen habe. Welcher Art die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung sein könnten, läßt das DIW im Zwischenbericht offen. Das DIW konzentriert sich aber zu Recht auf das Problem, das laut Stabilitäts- und Wachstumsgesetz im Mittelpunkt aller wirtschaftspolitischen Bemühungen zu stehen hat. Es wird damit den politischen und rechtlichen Voraussetzungen des Auftrags zum Aufbau einer Strukturberichterstattung am ehesten gerecht.

Bei HWWA und IFW steht hingegen zu befürchten, daß sie in ihren Analysen an den rechtlichen Rahmenbedingungen der Strukturpolitik und der strukturpolitischen Realität vorbeiforschen werden. Dies zeigt sich z. B. an den von ihnen angekündigten Untersuchungen für den Hauptbericht.

Das IFW beabsichtigt z. B. die Entwicklung eines wohlfahrtstheoretisch fundierten Konzepts zur Beurteilung strukturpolitischer oder strukturell wirksamer Maßnahmen. Die Brauchbarkeit dieses Konzeptes sei anhand der wichtigsten strukturpolitischen Maßnahmen empirisch zu überprüfen (IFW, Zwischenbericht, S. 167). Wird diese Ankündigung im Hauptbericht durchgehalten, so manövriert sich das IFW ins wirtschaftspolitische Abseits. Weder liegen der aktuellen Wirtschaftspolitik die Grundprämissen der Wohlfahrtstheorie zugrunde, noch kann es Sinn des Auftrages für die Strukturberichterstattung sein, die wirt-

schaftspolitischen Maßnahmen an einem derartigen politischen Nirwana-Konzept messen zu lassen.

Anerkannte Aufgabe der Strukturpolitik ist es, Hemmnisse des Strukturwandels zu beseitigen oder zu verringern. Begünstigende Faktoren könnten hingegen gefördert werden. Eine offene Frage ist es, was als ein derartiges Hemmnis anzusehen ist. Das HWWA schlägt vor, Hemmnisse des Strukturwandels zu vermuten, wenn die wirtschaftliche Realität vom Modell der Marktwirtschaft mit funktionierendem Wettbewerb abweicht (HWWA, Zwischenbericht, S. 5). Allerdings sei „damit noch kein Urteil gefällt, ob die Hemmnisse aus wirtschafts- oder sozialpolitischen Erwägungen hinzunehmen sind oder durch wirtschaftspolitische Maßnahmen beseitigt oder korrigiert werden sollen“ (a. a. O.).

Folgerichtig heißt es dann an anderer Stelle des Zwischenberichtes (S. 118): „Die Herstellung eines funktionsfähigen Wettbewerbs sei eine der wichtigsten Aufgaben der Wirtschaftspolitik, und je besser der Wettbewerb funktioniere, um so mehr könne der Staat auf Strukturpolitik verzichten.“ Auch das HWWA geht mit dieser wirtschaftspolitischen Grundposition an den tatsächlichen Aufgaben der Strukturpolitik vorbei. Für die praktische Wirtschaftspolitik, die die Vollbeschäftigung wieder erreichen muß, ist der Streit über die theoretisch optimale Aufgabenteilung zwischen Struktur- und Wettbewerbspolitik müßig. Hier kommt es allein auf die Ziel-Mittel-Effizienz der jeweils eingesetzten Instrumente an. Die abstrakte Behauptung des Vorrangs der Wettbewerbs- vor der Strukturpolitik ist da wenig hilfreich.

Wenn die Identifikation der Hemmnisse der strukturellen Anpassung mit Behinderungen des Wettbewerbes verfehlt ist, so muß ein neuer Weg gefunden werden, die wirtschaftspolitisch relevanten Probleme des Strukturwandels zu diagnostizieren, sie in eine politische Rangfolge zu bringen und aus dieser Rangfolge Prioritäten für ihre wirtschaftstheoretische Bearbeitung abzuleiten.

Strukturelle Anpassung ist wie funktionierender Wettbewerb oder koordinierte Staatstätigkeit kein Ziel an sich, sondern immer Zwischenziel zu den gesetzlich oder politisch

übergeordneten Zielen wie z. B. der Wiedererlangung der Vollbeschäftigung. Von den Zielen her ist also zu prüfen, wo es hemmende bzw. begünstigende Faktoren für den Strukturwandel gibt und welche Zielbeiträge von struktureller Anpassung für die Erreichung dieser Ziele zu erwarten sind.

Eine Strukturpolitik, die sich ausschließlich als Politik zur Erhöhung der Mobilität der Arbeitskräfte bzw. des Kapitals verstehen würde, also mangelnde Mobilität als das wesentliche Hemmnis struktureller Anpassung begreift, könnte dazu führen, daß zwar Arbeitskräfte mobilisiert werden, aber aus bestimmten Gründen nicht in anderen Sektoren Arbeit finden. Eine solche Form der Strukturpolitik, die die Arbeitslosigkeit erhöhen würde, wäre eindeutig negativ zu beurteilen.

Die Analyse der gesamtwirtschaftlichen und intersektoralen strukturpolitischen Maßnahmen, die von der Bundesregierung gefordert wird, sollte ebenfalls von den Zielen ausgehen, die mit diesen Maßnahmen erreicht werden sollen. Eine abstrakte Prüfung der Vereinbarkeit strukturpolitischer Maßnahmen mit dem marktwirtschaftlichen Prinzip dezentraler Steuerung ist demgegenüber nachgeordnet und zweitrangig.

Es bleibt abzuwarten, ob die Institute sich einer derart anspruchsvollen Aufgabe gewachsen zeigen.

Von der Wirtschaftspolitik kann ihnen hierbei geholfen werden, wenn die Wirtschaftspolitik bereit ist, den Instituten einen Katalog der zu beurteilenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen und damit zugleich auch der strukturpolitischen Probleme, die mit diesen Maßnahmen angegangen werden sollen, an die Hand zu geben.

Zu den strukturpolitisch umstrittenen Maßnahmen zählen z. B. die Subventionen des Bundes und der Länder. Zwei Institute, das

HWWA und das RWI, haben in den Zwischenberichten angekündigt, daß sie sich den Subventionen im Hauptbericht besonders widmen wollen. Eine solche Analyse kann zunächst versuchen, die Effizienz des Einsatzes von Subventionen für die damit speziell verfolgten Ziele zu untersuchen. Im Hinblick auf das Vollbeschäftigungsziel muß aber auch geklärt werden, welche positiven oder negativen Beiträge Subventionen zu diesem Ziel geleistet haben. Eine Untersuchung der grundsätzlichen Vereinbarkeit von Subventionen mit der Marktwirtschaft und ihrer allgemeinen sogenannten strukturverzerrenden Wirkungen ist hingegen entbehrlich.

Das RWI, HWWA und IFW haben über die Subventionsanalyse hinausgehend angekündigt, daß sie sich einer Reihe von strukturbeeinflussenden Politiken in ihrem Hauptbericht annehmen wollen. Das IFW bekundet z. B. sein Interesse an der Forschungs- und Energiepolitik, das RWI befaßt sich bereits im Zwischenbericht mit staatlich administrierten Preisen und das HWWA hat die sektoralen Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Visier.

Hier deutet sich eine weitere und vielleicht verhängnisvolle Entwicklung für die Strukturberichterstattung an: Die Institute wählen die zu behandelnden politischen Probleme selbst aus. Dies kann aber nicht den Instituten überlassen bleiben. Sie haben sich in diesem Bereich nach Vorgaben ihres Auftraggebers zu richten, der diese mit den Entscheidungsträgern zu diskutieren und eventuell abzustimmen hätte, die von der Strukturpolitik betroffen werden bzw. an ihr mitwirken. Nur die Wirtschaftspolitik ist in der Lage, die strukturpolitische Rolle der Strukturberichterstattung zu bestimmen. Einer sachlich und politisch ausufernden Untersuchungs- und Empfehlungspraxis der Institute muß deshalb rechtzeitig Einhalt geboten werden.

Frauenarbeitslosigkeit — nur ein Qualifikationsproblem?

Zusammenhänge zwischen psychosozialen Belastungen der Arbeitslosigkeit und Weiterbildungsbarrieren

Seit 1971 liegt die Arbeitslosenquote der Frauen deutlich über der der Männer. Im Oktober 1979 war die Arbeitslosenquote der Frauen mit 4,9 % mehr als doppelt so hoch wie die der Männer mit 2,2 %. Nicht berücksichtigt sind dabei diejenigen, die nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik erfaßt sind, weil sie sich mangels Beschäftigungsmöglichkeiten vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben, oder sich, weil sie keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe haben, auf dem Arbeitsamt nicht mehr registrieren lassen. Zu dieser „stillen Reserve“ gehören schätzungsweise mindestens 500 000 arbeitswillige Frauen, die nicht oder nicht mehr beim Arbeitsamt gemeldet sind¹⁾. Diese Frauen resignierten, haben ihren Durchhaltewillen und ihr Durchsetzungsvermögen verloren. Sofern sie über alternative Verbleibmöglichkeiten z. B. in ihrer Familie verfügen, ziehen sie sich vom Arbeitsmarkt zurück.

Politiker sowie zuständige Stellen scheinen sich jedoch an das Problem andauernder Frauenarbeitslosigkeit gewöhnt zu haben. Klagen über anhaltenden Facharbeitermangel in einigen Branchen rücken in den Vordergrund, und die viel zu langsam sinkenden Arbeitslosenzahlen (*nur* noch 800 000 Arbeitslose) werden fast schon als Erfolg gefeiert.

Bisher werden zwei Argumentationsketten deutlich, mit denen entweder die Frauenarbeitslosigkeit verharmlost oder sogar den Betroffenen indirekt selbst die Schuld an ihrer Situation gegeben wird. Zur ersteren gehört die Behauptung, Frauen gehörten meist zu den unechten Arbeitslosen, die sich ein sorgenfreies Jahr auf Kosten der „Versichertengemeinschaft“ machen, um sich dann in ihren

Haushalt zurückzuziehen²⁾. Auch würden Frauen sich nur deshalb Teilzeitbeschäftigungen suchen, weil sie wissen, daß sie dann besonders schwer zu vermitteln sind³⁾. Ebenso ist häufig verharmlosend zu hören, Frauen litten weniger unter ihrer Arbeitslosigkeit als Männer, denn sie fänden in der Rolle der Hausfrau oder Mutter ein soziales Betätigungsfeld, in dem sie gebraucht und anerkannt würden⁴⁾.

Die zweite Argumentationskette geht von der Hypothese aus: „Qualifikationsdefizite verursachen Arbeitslosigkeit“. Danach erscheint Frauenarbeitslosigkeit nur noch als ein Bildungsproblem. „Frauen sind also generell nicht stärker von der Arbeitslosigkeit bedroht, sondern es trifft vor allem diejenigen — gleich ob Mann oder Frau —, die keine qualifizierte Berufsausbildung vorweisen können.“⁵⁾ Dazu wird erwerbslosen Frauen, die einfach in die Problemgruppe „Unqualifizierte“ eingeordnet wurden, auch häufig mangelnde Bereitschaft zur Weiterbildung unterstellt, durch die die Frauen selbst ihre Arbeitsplatzchancen verschlechtern⁶⁾, weil sie nicht bereit sind, für eine neue Stelle etwas zu investieren.

Der Zusammenhang zwischen mangelnder Qualifikation und erhöhtem Arbeitsplatzrisiko ist zwar statistisch belegt, sagt jedoch nichts über die *Ursachen* der Ausbildungsdefizite aus. Zudem läßt sich der überproportionale Anteil der Frauen an der Gesamtarbeits-

²⁾ FAZ vom 26. 1. 1978.

³⁾ Kurt H. Biedenkopf, Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/1979 vom 3. 3. 1979, S. 12.

⁴⁾ Vgl. dazu u. a. Christian Brinkmann, Finanzielle und psychosoziale Belastungen während der Arbeitslosigkeit, in: A. Wacker, Vom Schock zum Fatalismus, Frankfurt 1978, S. 57.

⁵⁾ Katharina Focke, Frauen sind nicht die Reservearmee des Arbeitsmarktes, in: Bildung und Politik, Nr. 1, Jan. 1975, S. 3.

⁶⁾ Die Zeit vom 13. 3. 1979.

¹⁾ Berufsbildung — Jugendarbeitslosigkeit, Informationsdienst Nr. 24 vom Dez. 1977, S. 5.

losigkeit nicht nur durch Ausbildungsdefizite erklären, denn auch die Arbeitslosenquote der Männer ohne abgeschlossene Berufsausbildung liegt deutlich unter der der weiblichen Vergleichsgruppe⁷⁾. Und auch nach erfolgter Weiterbildung sind Frauen weiterhin am Arbeitsmarkt benachteiligt. Unter den Teilnehmern, die nach einer abgeschlossenen beruflichen Weiterbildungsmaßnahme weiterhin arbeitslos blieben, überwog der Frauenanteil⁸⁾. — Trotzdem sollte das Argument „Qualifikationsdefizite verursachen Arbeitslosigkeit“ Anlaß geben zu untersuchen, wie sich die Praxis der staatlichen Weiterbildungsförderung entwickelt hat und inwieweit die Frauen davon Gebrauch machen können.

Staatliche Weiterbildungsförderung

Mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 wurde die Förderung der beruflichen Weiterbildung zu einem Hauptinstrument der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik. Die Verabschiedung dieses Gesetzes fiel jedoch in eine Zeit wirtschaftlichen Aufschwungs. Wie ernst es die Politiker indes mit der Verhütung und dem Abbau von Arbeitslosigkeit durch die Förderung der beruflichen Weiterbildung und Umschulung nehmen, zeigt die Entwicklung ab 1975, als der sprunghafte Anstieg der Arbeitslosen die Millionengrenze erreichte. Zu diesem Zeitpunkt wurde das Haushaltsstrukturgesetz verabschiedet —, mit der Konsequenz, daß die Teilnehmerzahl an Programmen zur beruflichen Weiterbildung, die von der Bundesanstalt für Arbeit gefördert wurden, von 1975 auf 1976 um nahezu die Hälfte zurückging⁹⁾. Die Förderungsvoraussetzungen wurden verschärft und die Höhe der Beihilfen reduziert. Besonders benachteiligt wurden dadurch Frauen, die wieder in das Erwerbsleben eintreten wollen, sowie Ungelernte, die vor dem Zeitpunkt der Antragstellung mindestens sechs Jahre (vorher drei Jahre) beschäftigt gewesen sein mußten¹⁰⁾.

⁷⁾ Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 1/78, S. 86.

⁸⁾ Walter Hanesch, Weiterbilden und auf der Stelle treten, in: Arbeitslose: Abgeschoben, diffamiert, verwaltet, Frankfurt 1978, S. 63.

⁹⁾ Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 5/1978.

¹⁰⁾ Walter Hanesch, a. a. O., S. 54 ff.

Teilnehmerstruktur bei geförderten Weiterbildungsmaßnahmen

Von 1970 bis 1976 haben 13,1 % der männlichen und 9,4 % der weiblichen Erwerbspersonen an Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung teilgenommen. Bezogen auf alle Teilnehmer an der beruflichen Weiterbildung in diesen Jahren waren also $\frac{7}{10}$ Männer und lediglich $\frac{3}{10}$ Frauen¹¹⁾. Bei den erwerbslosen Teilnehmern an der beruflichen Weiterbildung sind die Frauen ähnlich unterrepräsentiert: 15,1 % der Männer, aber nur 10,6 % der Frauen beteiligten sich¹²⁾, obwohl auch in diesen Jahren die Erwerbslosenquote der Frauen fast doppelt so hoch wie die der Männer war.

Um herauszufinden, welche Ursachen die geringe Weiterbildungsbereitschaft von Frauen hat, soll zunächst einmal untersucht werden, welche subjektiven und objektiven Faktoren das Weiterbildungsverhalten beeinflussen.

Objektive Faktoren der Lebenssituation, die das Weiterbildungsverhalten beeinflussen

Aus den Strukturdaten von Teilnehmern an beruflichen Weiterbildungsprogrammen, die von der Bundesanstalt für Arbeit gefördert wurden, ergaben sich folgende Einflußfaktoren: Mit steigendem *Bildungsabschluß* wächst die Bereitschaft zur Weiterbildung. Nach Abschluß einer qualifizierten Schulbildung (Fachhochschul- Hochschulreife) ist die Weiterbildungsbeteiligung von Frauen ebenso hoch wie die der männlichen Teilnehmer¹³⁾. Unterscheidet man die Teilnehmer nach ihrer *beruflichen Stellung*, so sind Arbeiter unterproportional (bezogen auf ihren Anteil an sämtlichen Erwerbspersonen) vertreten. Am stärksten unterrepräsentiert sind auch hier Arbeiterinnen, denn von den geförderten Teilnehmern, die nach ihrer Stellung im Beruf Arbeiter waren, waren $\frac{9}{10}$ Männer und lediglich rund $\frac{1}{10}$ Frauen¹⁴⁾. In diesem Zusammenhang hat auch die *Art der vorherigen Berufstätigkeit* sowie die *Berufszufriedenheit* einen

¹¹⁾ Barbara Hegelheimer, Berufliche Weiterbildung von Frauen — Korrektur oder Fortsetzung der Diskriminierung?, in: M. Janssen-Jurreit (Hg.), Frauenprogramm, Hamburg 1979, S. 70 f.

¹²⁾ A. a. O., S. 72.

¹³⁾ Barbara Hegelheimer, a. a. O., S. 71.

¹⁴⁾ A. a. O., S. 73.

großen Einfluß auf die Weiterbildungsbereitschaft. Arbeitsabläufe, die durch „hohe physische und psychische Belastungen, einen geringen Autonomiespielraum zur Gestaltung der Arbeitsvollzüge und geringe Qualifikationsanforderungen gekennzeichnet sind“¹⁵⁾, behindern in starkem Maße die Weiterbildungsinteressen.

Ein weiterer Aspekt, der auch mit der beruflichen Stellung zusammenhängt, ist die *Aufstiegsorientierung*, bei der ebenfalls geschlechtsspezifische Unterschiede deutlich werden: Annähernd $\frac{2}{3}$ der männlichen gegenüber rund $\frac{1}{3}$ der weiblichen Weiterbildungsteilnehmer strebten zwischen 1965 und 1973 einen beruflichen Aufstieg an; ähnliches gilt für Umschulungsteilnehmer. Auch jüngere erwerbstätige Frauen sind bisher in geringerem Maße aufstiegsorientiert als Männer. Angelernte und ungelernete Arbeiterinnen strebten am seltensten mit einem Fortbildungskurs einen beruflichen Aufstieg an¹⁶⁾. Die traditionellen Rollenbilder vieler Frauen setzen sich auch in der gewählten Fachrichtung der Weiterbildung durch: Frauen entscheiden sich kaum für Weiterbildung im gewerblich-technischen Bereich, sondern für die eher traditionellen Frauenberufe¹⁷⁾.

Unterscheidet man nach dem *Familienstand*, so sind ledige Frauen ähnlich stark wie ledige Männer vertreten, verheiratete Frauen jedoch sehr viel seltener als Ehemänner¹⁸⁾. Die *Familien-situation* stellt also ebenfalls einen objektiven Faktor der Weiterbildungseinstellung dar; belastende familiäre Verpflichtungen der Ehefrauen werden zu einer entscheidenden Weiterbildungsbarriere. Auch das *Alter* hat Einfluß auf die Weiterbildungsaktivitäten: Die meisten teilnehmenden Frauen sind in einer jüngeren Altersgruppe als die männlichen Teilnehmer. Dabei ist zu vermuten, daß zwischen den familiären Verpflichtungen der Frauen und der Altersstruktur der Teilnehmerinnen ein Zusammenhang besteht. Jedoch

läßt die Weiterbildungsbereitschaft mit wachsendem Alter ebenso wenig nach, wie sie bei Frauen generell geringer ist, sondern diese Ergebnisse beruhen darauf, daß mit wachsendem Alter die Verwertungsbedingungen von Weiterbildung häufig schlechter werden und sich besonders für verheiratete Frauen weniger Möglichkeiten zur Weiterbildung bieten¹⁹⁾.

Weiterbildungsaktivitäten hängen aber auch vom *Einkommen* und vom *Freizeitvolumen* ab. Da das Einkommen wiederum von der beruflichen Stellung bestimmt wird und sich auch die finanzielle Unterstützung der Bundesanstalt für Arbeit auf das bisherige Nettoeinkommen bezieht, sind Frauen, die im Durchschnitt rund $\frac{1}{3}$ weniger als die Männer verdienen, auch hier eindeutig benachteiligt. Werden keine staatlichen Fördermittel bezahlt, sind Verwandte und Ehemänner oft nicht bereit, die Weiterbildung finanziell abhängiger Frauen und Mädchen zu unterstützen. Das Freizeitvolumen und seine Ausfüllbarkeit wird zudem bei Frauen oft durch Doppelarbeit im Haushalt eingeschränkt, ebenso sind ihre Rückzugsmöglichkeiten für ungestörtes Lernen meist sehr beschränkt.

Aus allen diesen objektiven Faktoren ergeben sich *Verhinderungsbedingungen* für die eigentlichen Adressaten von Fortbildungsprogrammen. Diese Faktoren sind zudem *zirkulär*: Die berufliche Stellung im Arbeitsprozeß wird im wesentlichen durch den erreichten Bildungsstand determiniert, dieser hängt jedoch sehr stark von der Herkunftsfamilie und bei Mädchen zusätzlich von dem weiblichen Rollenleitbild in der Erziehung ab. Je höher jedoch der Bildungsstand und damit die Berufsposition ist, um so günstiger sind die Arbeitsbedingungen sowie die finanziellen und zeitlichen Möglichkeiten, die Weiterbildungsinteressen entstehen lassen, und ebenso die vorhandenen Chancen, diese auch umzusetzen.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, „daß die objektiven Faktoren der Lebenssituation einerseits die Motivation zur Weiterbildung gerade bei denen verstärkt, die innerhalb der sozialen Schichten zu den bildungsmäßig Bevorzugten gehören, und andererseits die Motivation zur Weiterbildung bei denjenigen

¹⁵⁾ R. Brödel, H.-F. Müller, H. Schirner, Industriearbeiter, Arbeitslosigkeit und Weiterbildung, in: WSI-Mitteilungen, 6/1976, S. 351.

¹⁶⁾ Barbara Hegelheimer, a. a. O., S. 74.

¹⁷⁾ Barbara Hegelheimer, a. a. O., S. 74.

¹⁸⁾ Arbeitsgruppe für empirische Bildungsforschung, Heidelberg: G. Holzapfel, E. Nuissl, H. Sutter, Soziale Defizite in der Weiterbildung, Heft 3, Heidelberg 1976, S. 126.

¹⁹⁾ A. a. O., S. 111.

abschwächt, die ohnehin schon bildungsmäßig benachteiligt sind²⁰⁾.

Subjektive Faktoren der Weiterbildungseinstellung

Aktive Weiterbildungsbemühungen setzen eine relativ stabile psychische Disposition und Lernbereitschaft voraus; dazu gehören: Leistungs- und Aufstiegsmotivation, ein ausgeprägter Planungshorizont, Selbstvertrauen, Eigeninitiative, starke Berufsbindung, Ausdauer und Durchhaltevermögen, Zuversicht hinsichtlich der Verwertbarkeit der neuen Qualifikation, Durchsetzungsvermögen sowie Kontakt- und Ausdrucksfähigkeit²¹⁾. Wie oft jedoch die Weiblichkeitserziehung sowie das traditionelle Frauenleitbild die Ausprägung derartiger Persönlichkeitsmerkmale bei Frauen verhindern, braucht wohl nicht weiter ausgeführt zu werden. Zudem wird die Lebensplanung der Frau häufig von familiären Verpflichtungen bestimmt, die wenig Raum für persönliche und berufliche Weiterbildungswünsche lassen.

Auch bei den subjektiven Faktoren deutet sich die schon vorher ausgeführte Kumulation von Weiterbildungsbarrieren bei Bildungsbenachteiligten und Frauen an. Während jedoch männlichen Unqualifizierten oft objektive Weiterbildungshemmnisse zugestanden werden — wie z. B. soziale Benachteiligungen schon während der Kindheit, Sprachbarrieren oder die für Bildungsbenachteiligte oft unverständliche Abstraktheit und theoretische Ausrichtung von Bildungsinhalten —, unterstellt man erwerbslosen Frauen ohne berufliche Qualifikation allein mangelnde Bereitschaft zur Weiterbildung. Dabei werden Frauen an den Idealen der Leistungsgesellschaft gemessen, jedoch mit ungleichen Maßstäben. Auch hier müssen Frauen besser sein als Männer in vergleichbarer Situation, um nicht abqualifiziert und diffamiert zu werden. Zudem werden die betroffenen Frauen dafür verantwortlich gemacht, was die Gesellschaft, ihre Institutionen, Medien usw. als geschlechtsspezifische Erziehung jahrhundertlang festgeschrieben hat.

²⁰⁾ Arbeitsgruppe für empirische Bildungsforschung, a. a. O., S. 111.

²¹⁾ WAL-Arbeitsgruppe, Die soziale Situation von Arbeitslosen und ihr Verhältnis zur Weiterbildung. 2. Zwischenbericht, Göttingen 1976, S. 17 und 258.

Weiterbildung gerade für Arbeitslose . . . ?

Nun könnte positiv jedoch auch so argumentiert werden, daß gerade die Zwangspause Arbeitslosigkeit zur Weiterbildung genützt werden könnte, und sich dadurch auch die individuellen Probleme, die aus der Arbeitslosigkeit erwachsen, verringern:

— Der Teilnahme an Weiterbildungsprogrammen käme u. U. eine stabilisierende Funktion für die psychosoziale Disposition zu. Weiterbildung könnte den erwerbslosen Frauen eine Zeitstruktur für den Tagesablauf vermitteln und ihnen eine inhaltliche Zielsetzung bieten — Funktionen also, die sonst dem Arbeitsprozeß zukommen.

— Neue Kontakte zu Personen in der gleichen Situation könnten geknüpft und Minderwertigkeitsgefühle abgebaut werden, wenn es gelingt, die Angst vor dem Versagen in der neuen Lernsituation zu verringern.

— Auch die Selbst- und Fremdeinschätzung des sozialen Status wäre bei Personen, die in Weiterbildungsmaßnahmen integriert sind, höher als bei Arbeitslosen²²⁾.

Diesen individuellen Vorteilen, die Weiterbildung haben könnte, stehen die vielfältigen persönlichen Belastungen gegenüber, denen die von Arbeitslosigkeit Betroffenen ausgesetzt sind. Diese Belastungen verhindern oft, daß sich Weiterbildungsmotivation und -bereitschaft überhaupt erst entwickeln. Da diese persönlichen Belastungen meist bei sozial unterprivilegierten und bildungsbenachteiligten Schichten besonders ausgeprägt und kumuliert sind, ist zu erwarten, daß sich das Bildungsgefälle und damit ein wichtiger Faktor der Arbeitsplatzsicherheit eher weiter verschärfen wird.

Um diese Zusammenhänge vor allem für die Situation erwerbsloser Frauen noch genauer auszuführen und zu belegen, sollen im folgenden die spezifischen Probleme der Erwerbslosigkeit im weiblichen Lebenszusammenhang näher beleuchtet werden. Dabei fällt auf, daß die vorliegenden Untersuchungen über psychosoziale Belastungen sich fast ausschließlich auf männliche Arbeitslose beziehen (Frauen scheinen auch als Forschungsgegenstand nicht gefragt zu sein). In den bisher vor-

²²⁾ WAL-Arbeitsgruppe, a. a. O., S. 5 f.

liegenden Untersuchungen wurden u. a. folgende Belastungsfaktoren untersucht²³⁾, auf deren Auswirkungen auch hier eingegangen werden soll:

- Begrenzung individueller Handlungsmöglichkeiten
- individuelle Schuldzuweisung
- Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit, Depressivität und psychosomatischen Erkrankungen
- Isolation
- veränderte Zeitstruktur
- Senkung des Anspruchsniveaus
- Auswirkungen auf die Zukunftsplanung²⁴⁾.

Nicht genügend beachtet wurde bisher auch, daß Frauen die größere Benachteiligung, die ihre Arbeitskraft erfährt, sehr wohl spüren; sie erleben in der Erwerbslosigkeit ihre besondere Hilflosigkeit und Abhängigkeit. Zusätzlich ergibt sich für sie ein Konflikt zwischen ihrer Berufs- und der Familienrolle. Auch dies kann zu einer Belastung werden, zumal keinesfalls davon ausgegangen werden kann, daß Frauen, die sich mangels Berufsalternative in den privaten Haushalt zurückgezogen haben, ein zufriedenes und gesichertes Leben führen und daher nicht so sehr unter ihrer Erwerbslosigkeit leiden. Zudem verschlechtern sich auch durch einen nur vorübergehenden Rückzug die zukünftigen Berufschancen dieser Frauen.

Begrenzung individueller Handlungsmöglichkeiten

Da für die Selbst- und Fremdefinition vieler Frauen der berufliche Status sehr wichtig ist, verlieren die Frauen mit ihrem „Job“ auch einen Bestandteil ihres Selbstwertgefühls. Der Beruf ermöglichte ihnen mehr Unabhängigkeit vom Ehemann oder Vater; die außerhäusliche Tätigkeit bestimmte den Aktionsradius der Frau. So wurde schon vor Jahrzehnten festgestellt, daß erwerbslose Frauen sich trotz

starker familiärer Belastung an ihren alten Arbeitsplatz zurücksehnen, ohne daß dafür allein materielle Gründe ausschlaggebend waren²⁵⁾.

Auch wenn erwerbslose Frauen sich nicht in dem Maße „ohne Arbeit“ fühlen wie Männer, da die Frauen nahezu die gesamte Hausarbeit zu erledigen haben, fühlen sie sich doch sehr stark in ihren Entfaltungsmöglichkeiten eingeschränkt. Von Sozialwissenschaftlern wird angenommen, daß die Begrenzung der individuellen Handlungsmöglichkeiten Reaktionen innerhalb eines Spektrums von Aggressionsentladung bis zur Lähmung der Handlungsbereitschaft nach sich ziehen kann²⁶⁾. Bei Frauen dürfte wohl eher letzteres anzutreffen sein, wurden sie doch von Kind auf dazu erzogen, passiv zu sein, sich anzupassen und ihre eigenen Wünsche zurückzustellen. Die ständig erfahrene Minderwertigkeit im Berufsleben sowie im öffentlichen Leben trägt mit dazu bei, daß Frauen eher mit Resignation und Apathie reagieren. Mit zunehmender Dauer der Erwerbslosigkeit zerbricht ihre Widerstandskraft, die Selbstbehauptungsreserven schwinden und damit die Kraft zur Veränderung ihrer Lage.

Ferner werden durch den Arbeitsplatzverlust die bisherigen Kenntnisse und Fähigkeiten als wertlos erfahren — und dies schließt auch eine Entwertung der eigenen Person mit ein. Daher bringen viele der betroffenen Frauen nicht mehr den Mut und die Kraft auf, sich an längerfristigen Weiterbildungsmaßnahmen zu beteiligen. Betrachten die Frauen noch dazu ihren Arbeitsplatzverlust als selbstverschuldet und als persönliches Versagen, so kann ihr Vertrauen in die eigene Leistung sinken und die Angst, die zusätzlichen Lernanforderungen nicht zu erfüllen, wird zu einer weiteren Weiterbildungsbarriere.

Die Verarbeitungs- und Bewältigungsstrategien erwerbsloser Frauen hängen jedoch stark von den vorher beschriebenen objektiven Faktoren der Lebenssituation ab. So entwickeln Frauen ohne Berufsausbildung oder mit gerin-

²³⁾ Vgl. dazu u. a. Ali Wacker, *Arbeitslosigkeit*, Frankfurt 1976; WAL-Arbeitsgruppe, a. a. O.; Klaus Heinemann, *Arbeitslose Jugendliche*, Darmstadt 1978.

²⁴⁾ Vgl. dazu insbes. Ali Wacker, a. a. O.

²⁵⁾ Marie Jahoda, P. Lazarsfeld u. a., *Die Arbeitslosen von Marienthal*. Erstausgabe Leipzig 1933, Neuausgabe Frankfurt a. M. 1975, S. 91 ff. Sonst wird jedoch auch hier kaum auf die Probleme erwerbsloser Frauen eingegangen.

²⁶⁾ Ali Wacker, *Arbeitslosigkeit*, a. a. O., S. 66 ff.

gerer Berufsorientierung eher passive Verarbeitungsstrategien der Erwerbslosigkeit. Sie zeigen wenig Aktivitäten außerhalb des Hauses wie Weiterbildung oder gesellschaftspolitische Betätigung im weitesten Sinne. Dies gilt verstärkt für viele ältere Frauen, die sich noch stark am traditionellen weiblichen Rollenbild orientieren und deren Berufsperspektive zu vage ist, als daß sich daraus Weiterbildungsaktivitäten entwickeln könnten.

Die Berufssituation vieler dieser Frauen ist dadurch gekennzeichnet, daß sie meist keine eigenständigen und intellektuellen Leistungen zu erbringen brauchen, sondern relativ gleichförmige, monotone und insgesamt wenig anregende Tätigkeiten ausführen. (Nur 8,7% aller Facharbeiter sind Frauen, aber 63% aller Fließbandarbeiter sind weiblich²⁷⁾.) Untersuchungen ergaben nun, daß bei oder nach dieser Art von Tätigkeiten kaum Lernbereitschaft entstehen kann. Nachgewiesen wurde sogar eine dadurch verursachte geringere Lernfähigkeit und ein verfrühtes intellektuelles Nachlassen²⁸⁾. Arbeiterinnen erfahren meist, daß es für sie wenig bis gar keine Aufstiegsmöglichkeiten gibt; ihre einzige Chance sehen sie oft nur in der Umschulung auf einfache Angestelltentätigkeiten. Dies setzt jedoch eine vollständige Veränderung des gewohnten Arbeitsmilieus voraus²⁹⁾, so daß diese Entscheidung von vielerlei Ängsten vor Versagen, von falschen Vorstellungen über die neuen Arbeitsbedingungen und -chancen sowie von Ungewißheit begleitet ist. In Anbetracht der hohen Frauenkonzentration im Dienstleistungssektor und in den Büro- und Verwaltungsberufen, wo Frauen auf der unteren Stufe der Betriebshierarchie oder im besten Fall als mittlere Angestellte arbeiten, gibt es für Frauen in diesen Bereichen real nur sehr begrenzte Möglichkeiten für einen beruflichen Aufstieg. (Gerade in diesen Bereichen werden auch die meisten Frauenarbeitsplätze „wegrationalisiert“.) Eine bessere und sichere Stelle wäre für Frauen ohne qualifizierten Schul- und Berufsabschluß auch durch Fortbil-

dung schwer zu realisieren; insofern kann es für diese Frauen sogar individuell „rational“ erscheinen, auf Weiterbildungsaktivitäten zu verzichten.

Akademikerinnen, die noch am ehesten einen Arbeitsplatz erwarten können, der Eigeninitiative erfordert und zumindest innerhalb enger Grenzen Identifikation ermöglicht, werden aufgrund ihrer Ausbildung eher aktive Verarbeitungsstrategien der Erwerbslosigkeit zeigen. Obwohl auch bei ihnen immer wieder resignative Gefühle auftreten, versuchen sie Aktivitäten zu entwickeln. Sie wissen um die Begrenztheit individueller Lösungsstrategien, und vielleicht engagieren sich deshalb einige dieser Frauen auch gesellschaftspolitisch³⁰⁾.

Zusammenhänge zwischen Erwerbslosigkeit, Depressionen und psychosomatischen Erkrankungen

Da die Vermischung von Ohnmachts- und Abhängigkeitserfahrungen für die Situation der Erwerbslosigkeit typisch ist, werden aggressive Impulse häufig nach innen, gegen die eigene Person gerichtet. Die Folge können psychosomatische Erkrankungen bis hin zu schwerwiegenden Depressionen sein. Hoffnungslosigkeit, das Gefühl der Nutzlosigkeit, sinkendes Selbstwertgefühl, eine generell negative Zukunftserwartung, Phasen, die von Traurigkeit bis zur Verbitterung, von Passivität bis zur Apathie reichen, lassen sich un schwer als beginnende Depressivität kennzeichnen³¹⁾.

In einer Untersuchung über einen längeren Zeitraum wurden ältere arbeitslose Arbeiter im Hinblick auf die psychischen Belastungen der Arbeitslosigkeit befragt. Zum Zeitpunkt der Erstbefragung wiesen alle Personen ähnliche Depressionswerte auf. Zwei Jahre später zeigte sich jedoch, daß die in „Rente“ gegangenen und die Wiederbeschäftigten in ihren Depressionswerten etwas abgesunken waren. Die noch immer und die wieder Arbeitslosen waren jedoch depressiver geworden. Diese Untersuchung zeigt, daß langanhaltende oder

²⁷⁾ Statistisches Bundesamt, Die Frau in Beruf und Gesellschaft, Stuttgart, Mainz 1971, S. 91, und: Der Spiegel, Nr. 2, 1978.

²⁸⁾ Ursula Lehr, Psychologie des Alterns, Stuttgart 1974, S. 72 ff.

²⁹⁾ Elfriede Höhn (Hg.), Ungelernte in der Bundesrepublik, Kaiserslautern 1974, S. 295.

³⁰⁾ Pelagea, Materialien zur Frauenemanzipation, Nr. 11, 1979.

³¹⁾ Michael Frese, Gisela Mohr, Soziale Maßnahmen für Arbeitslose, in: Psychosozial, Nr. 1/79, Hamburg 1979, S. 24.

wiederholte Arbeitslosigkeit Depressivität nach sich ziehen kann und nicht etwa — wie häufig angenommen wird — Depressivität die Arbeitslosigkeit verlängert oder zu erneuter Arbeitslosigkeit führt³²).

Leider wurde auch diese Befragung nur mit männlichen Arbeitslosen durchgeführt. Untersuchungen in den USA zeigen jedoch, daß Frauen vermutlich aufgrund ihrer Erziehung und Rollenprägung bei psychischen Belastungen noch eher als Männer zu einer depressiven Grundhaltung neigen. Bei weiblichen Patienten wurde im Vergleich zu Männern häufiger diagnostiziert: depressiv, neurotisch, schizophren, paranoid; auch medikamentöse Vergiftungen treten häufiger auf³³). Vernachlässigungstendenzen unterschiedlichster Art wurden bei erwerbslosen Frauen beobachtet: gegenüber der Haushaltsführung, in bezug auf die Einhaltung von Terminen, aber auch gegenüber dem eigenen Körper. Geht die Resignation und Selbstaufgabe noch einen Schritt weiter und verstärken sich Existenz- und Versagungsängste sowie das Gefühl der Verlassenheit, so drängt sich häufig der Gedanke an Selbstmord auf.

Beobachtet wurden bisher auch eine wachsende Suchtgefährdung sowie das Auftreten, die Verstärkung oder eine Wiederholung der verschiedensten psychischen und psychosomatischen Erkrankungen³⁴). In England wurde festgestellt, daß z. B. fast die Hälfte aller in eine psychiatrische Notfallklinik aufgenommenen Patienten arbeitslos waren³⁵). Bei Männern treten neben diesen Leidensphänomenen jedoch auch offen aggressive Handlungen auf. Individuelle Gewaltanwendung als nach außen geleiteter Aggressions- und Affektstau kann ein Akt der Verzweiflung sein, wenn eine andere Konfliktlösung unmöglich erscheint³⁶). Da durch die weibliche Erziehung die Aggressionshemmung wahrscheinlich stärker ausgeprägt wurde, werden Frauen unter diesen Umständen eher zu „Opfern“ der

Psychiatrie, während Männer, wenn sie sich feindselig und aggressiv gegen die Gesellschaft verhalten, dadurch häufiger straffällig werden.

Ein Zusammenhang zwischen Erwerbslosigkeit und psychosomatischen Störungen kann belegt werden. Eine Studie von Sörgel ergab, daß seit längerer Zeit Erwerbslose zu psychosomatischen Reaktionen wie Schlafstörungen, Magenbeschwerden, Nervosität oder übermäßiger Medikamenteneinnahme neigen³⁷). Aber auch Magen- und Darmgeschwüre, Fettsucht, Herzbeschwerden, Hypertonie usw. wurden bei Erwerbslosen verstärkt beobachtet³⁸). Die durch die Erwerbslosigkeit hervorgerufene Unsicherheit erzeugt eine Reihe von Streßfaktoren (emotionaler, ökonomischer, kultureller, umweltbedingter Streß). Daß diese Streßfaktoren als Auslöser oder Verstärker akuter Erkrankungen wirken können, wird von der Psychiatrie anerkannt³⁹).

Zunehmende Isolation

Befragungen haben ergeben, daß erwerbslose Frauen der unterbrochene Kontakt zu Arbeitskollegen stärker belastet als Männer⁴⁰). Diese Einschränkung sozialer Kontakte wird wohl auch dadurch verstärkt, daß viele Frauen auf ihren Arbeitsplatzverlust mit einer Ausweitung von Hausarbeiten reagieren. Aber die isolierte Betätigung im engsten Privatbereich bedeutet auch einen Rückzug aus dem öffentlichen Leben.

Oft werden Freunde und Bekannte deshalb seltener besucht, weil man nicht gerne seinen gesunkenen sozialen Status zugeben möchte. Da Frauen seltener Vereins- oder Clubmitglieder sind, weniger Möglichkeiten haben, z. B. alleine auszugehen, seltener das einzige Familienauto benutzen können und aus Ersparnisgründen auf teuren Freizeitkonsum verzichten müssen, beschränken sich viele Frauen zunehmend auf familiäre Beziehungen.

³²) Frese, Mohr, a. a. O., S. 26 ff., S. 30.

³³) Siehe dazu: Phyllis Chesler, *Frauen — Das verrückte Geschlecht?* Hamburg 1977, insbes. S. 42 f.

³⁴) Süddeutsche Zeitung vom 17. 7. 1978.

³⁵) Klaus Dieter Thomann, *Die gesundheitlichen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit*, in: Ali Wacker, *Vom Schock zum Fatalismus*, a. a. O., S. 225 ff.

³⁶) Ali Wacker, *Arbeitslos und aggressiv?*, in: ders., *Vom Schock zum Fatalismus*, a. a. O., S. 243.

³⁷) W. Sörgel, *Arbeitssuche, berufliche Mobilität, Arbeitsvermittlung und Beratung*, München, Infratest 1978, S. 35 ff.

³⁸) Klaus Dieter Thomann, a. a. O., S. 202, 207 f.

³⁹) Klaus Dieter Thomann, a. a. O., S. 226.

⁴⁰) Christian Brinkmann, *Finanzielle und psychosoziale Belastungen während der Arbeitslosigkeit*, in: Ali Wacker, *Vom Schock zum Fatalismus*, a. a. O., S. 81.

Durch die Schwierigkeiten, ihre freigesetzte Zeit sinnvoll zu verwenden, wird die Unselbständigkeit vieler Frauen noch vergrößert. Sie werden mehr und mehr zu Anhängseln ihrer Ehemänner; aber auch diese Reaktion hat quasi „objektive“ Gründe: Erwerbslose Frauen müssen ihren sozialen Status sowie ihren Einkommens- und Konsumstatus über ihren Ehemann definieren. Ist den Frauen eine eigene Berufslaufbahn versperrt, konzentrieren sie sich wieder verstärkt darauf, die Karriere ihres Mannes zu unterstützen.

Zu berücksichtigen ist auch, daß Frauen mit schwacher Berufsorientierung in die Informations- und Kommunikationssysteme der Betriebe und öffentlichen Einrichtungen schlecht einbezogen sind⁴¹). Durch ihren Rückzug in den privaten Haushalt können die Frauen vielfach ihre Informationsmängel erst recht nicht abbauen, sie kennen z. B. häufig nicht die für sie relevanten Möglichkeiten in bezug auf Weiterbildung und deren Förderungsmöglichkeiten. In diesem Zusammenhang ergab die WAL-Studie, daß Weiterbildungsaktivitäten meist dann unternommen wurden, wenn diese schon vor der Arbeitslosigkeit geplant waren⁴²). Durch die zurückgezogene Lebensweise werden auch der so wichtige Erfahrungsaustausch mit ebenfalls Betroffenen sowie gemeinsame Aktivitäten erschwert.

Zerfall der Zeitstruktur

Bei arbeitslosen Männern wurde beobachtet, daß sie nach einiger Zeit ein undifferenziertes Verhältnis zum Zeitablauf und zur Zukunft entwickeln⁴³). Die extern vorgegebene Zeitordnung des Berufslebens kann nur sehr schwer durch eine individuelle ersetzt werden; die jetzt „freie“ Zeit wird unüberlegt und planlos verlebt. Bei erwerbslosen Frauen kann nun zwar der Tagesablauf durch die regelmäßig anfallenden Hausarbeiten strukturiert werden. Wenn die Frauen aber darüber hinaus keine neuen, eigenen Aktivitäten entwickeln, würde auch dies zeigen, daß für bisher ver-

nachlässigte oder nur schwach empfundene eigene Interessen keine Pläne, Energien oder entsprechende Angebote vorhanden sind. Auch wenn die Sachzwänge der Berufsarbeit für einige Zeit nicht mehr so wirksam sind, gelingt es häufig nicht, sinnvolle Aktivitäten zu entwickeln, mehr zu sich selbst zu finden und nach einer ausgefüllten persönlichen Zeiteinteilung zu leben.

Die meisten sind nach wie vor auf die vermarkteten Freizeitangebote angewiesen, die zudem überwiegend am „Feierabend“ stattfinden und während der Erwerbslosigkeit die zunehmend schwachen Finanzen belasten. Rezeptive Freizeitbeschäftigungen wie Fernsehen, Musik hören werden ausgeweitet, man verbringt mehr Zeit mit Schlafen, Bummeln oder hängt seinen Tagträumen nach. Das „Zuhause-sein“ wird als langweilig empfunden und geht mit der Zeit „auf die Nerven“. Ausgelöst durch die innere Leere und Perspektivlosigkeit dürfte wohl auch häufig ein kompensatorisches Ausweichen in die Irrationalität einer schönen, heilen Traumwelt zu beobachten sein, wie sie von den Medien speziell den Frauen angeboten wird. In England wurde dazu festgestellt, daß z. B. die Verkaufsauflagen von überregionalen Zeitungen zurückgingen, während der Absatz von Liebesromanen und Krimis in Regionen mit überproportionaler Arbeitslosigkeit anstieg⁴⁴).

Senkung des Anspruchsniveaus

Das Gefühl, vom Arbeitsmarkt als unbrauchbar ausgeschlossen zu sein, nagt am Selbstvertrauen fast aller Arbeitslosen. Oft geht die Entmutigung so weit, daß man sich nichts mehr zutraut und sich gezwungen sieht, Abstriche bei den Erwartungen zu machen, die man an die zukünftige Arbeitsstelle richtet. Dies wird von seiten vieler Firmen noch unterstützt, die von erwerbslosen Bewerberinnen Konzessionen verlangen, und zwar hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, dem Verzicht auf übertarifliche Entlohnung oder der Eingruppierung.

Lediglich bei der Entfernung zum neuen Arbeitsplatz und bei den Arbeitszeiten schei-

⁴¹) Schriftenreihe des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Heft 16: Berufliche Fortbildung und Wiedereingliederung von Arbeitnehmerinnen, Stuttgart, Berlin 1969, S. 20.

⁴²) WAL-Studie, a. a. O., S. 316.

⁴³) WAL-Arbeitsgruppe, a. a. O., S. 88 und 97.

⁴⁴) Ali Wacker, Arbeitslos und aggressiv?, in: ders., Vom Schock zum Fatalismus, a. a. O., S. 244.

nen die Frauen nicht bereit zu sein, ohne weiteres Zugeständnisse zu machen, weil sie dies meist nicht mit ihren häuslichen Pflichten und Arbeitsanforderungen vereinbaren können⁴⁵⁾. Verheiratete Frauen können dabei ihre Ansprüche eher aufrechterhalten, da sie durch ihre Ehemänner materiell besser abgesichert sind und damit nicht auf das nächstbeste Arbeitsangebot angewiesen sind. Bei erwerbslosen Hauptverdienerinnen ist dagegen die Konzessionsbereitschaft aufgrund der existenziellen Abhängigkeit von der Erwerbsarbeit größer, auch wenn sich dadurch bei Müttern die Doppelbelastung verschärft. Die hohe Frauenarbeitslosigkeit hat aber auch Auswirkungen auf die Frauen in ungekündigtem Arbeitsverhältnis. Aus Angst um ihren Arbeitsplatz getrauen es sich Frauen häufig nicht, Verschlechterungen ihrer Arbeitsbedingungen abzuwehren. Dies ist vor allem in den unteren Einkommensgruppen festzustellen⁴⁶⁾.

Auswirkungen auf die Zukunftsplanung

Durch enttäuschte berufliche Erwartungen geht immer auch ein Stück Zukunftsbezogenheit verloren⁴⁷⁾. In der Lebensplanung der Frau wird die Berufstätigkeit eher als Übergangszeit angesehen, bei der der finanzielle Aspekt im Vordergrund steht. Dadurch werden Einstellungen und Verhaltensweisen verfestigt, die einer Rückorientierung auf die traditionelle Frauenrolle gleichkommen und die Frauen weiterhin zu Lückenbüßern des Arbeitsmarktes machen.

Die Berufsorientierung beinhaltet die Einstellungen, Erwartungen und Werte, die mit der Berufstätigkeit verbunden sind. Der weibliche Lebenszusammenhang ist jedoch häufig durch den Konflikt zwischen Berufs- und Familienorientierung gekennzeichnet. Enttäuschte berufliche Erwartungen können nur zu einer verstärkten Orientierung auf die Familienrolle führen, vor allem, wenn die Erwerbstätig-

keit der Ehefrau finanziell entbehrlich ist und ihre Alternative längerfristige Arbeitslosigkeit wäre.

Geht in der Lebensplanung der Frau die Bedeutung der Berufstätigkeit zurück, so stellt dies auch ein entscheidendes Weiterbildungshemmnis dar, denn die Ausbildungsinvestitionen sind prinzipiell zukunftsorientiert und setzen eine durch Berufs- und Aufstiegsorientierung gekennzeichnete Lebensplanung voraus.

Verschiedentlich wurde festgestellt, daß Unterschichtangehörige über eine vergleichsweise schwache Zukunftsorientierung verfügen⁴⁸⁾. Da diese Schicht aber auch von Arbeitslosigkeit überproportional betroffen ist, wird ihr Planungshorizont noch kürzer und labiler. Das Gefühl der Minderwertigkeit aufgrund fehlender Ausbildung kann zusammen mit beruflichen Frustrationen und der Hilflosigkeit und Verunsicherung der Arbeitssuchenden zu einem nachhaltigen Bildungshindernis werden — vor allem, wenn die Frauen schon früh die Unerfüllbarkeit bestimmter Berufswünsche und Lebenspläne erfahren mußten.

Psychosoziale Belastungen wirken als Defizitverstärker

Zusammenfassend möchte ich behaupten, daß die Belastungen durch die Erwerbslosigkeit bei Frauen als Defizitverstärker wirken. Sie behindern damit auch die Motivation für neue Arbeitsplatzsuchstrategien, die mit zusätzlichem Qualifikationserwerb verbunden sind. Längerfristige Erwerbslosigkeit hat damit eine ähnliche Wirkung wie eine negative berufliche Sozialisation im Jugendalter. Durch die Verminderung der Berufsbindung, psychosoziale Belastungen, Resignations- und Rückzugstendenzen wird eine Reintegration in das Erwerbsleben erschwert. Durch die vielfältigen persönlichen Belastungen der Erwerbslosigkeit wird das Entstehen von Weiterbildungsmotivation und -aktivitäten erschwert; damit werden auch die Gesichtspunkte, die Weiterbildung während der Erwerbslosigkeit begünstigen, überkompensiert.

⁴⁵⁾ Elke Bauer, Zur Lage arbeitsloser Frauen in Nordrhein-Westfalen, unter besonderer Berücksichtigung ihres Verhältnisses zur Wiedereingliederung, Köln 1977, S. 102 ff.

⁴⁶⁾ Marliese Dobberthien, Probleme der Frauenarbeitslosigkeit, dargestellt am Beispiel Baden-Württemberg, 1977, S. 19.

⁴⁷⁾ Heinemann, a. a. O., S. 53.

⁴⁸⁾ Manfred Werth, Analyse mobilitätshemmender Motivationen, Göttingen 1974, S. 298.

Die auch in der Hochkonjunktur bestehenden Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt werden in der Krise in zweifacher Weise verstärkt: Neben dem äußeren Druck (zu wenig Stellenangebote, kaum Wiedereingliederungshilfen speziell für Frauen) wirken vor allem die vielfältigen persönlichen Schwierigkeiten der Erwerbslosen als Wiedereingliederungsbarrieren. Zu den *beruflichen Selektionsmechanismen* als Folge struktureller Arbeitslosigkeit (gerade in Frauenbranchen gehen besonders viele Arbeitsplätze verloren) treten auf der persönlichen Ebene die Mechanismen der *Selbstselektion*. Diese werden — wie schon beschrieben — in Form von Resignation, fehlendem Selbstvertrauen und Durchsetzungsvermögen, Rückzug aus dem Berufsleben mit der Folge einer Verminderung von Qualifikation und vor allem als Weiterbildungshemmnisse manifest.

Bei Frauen wirkt die Selbstselektion besonders nachhaltig; sie lassen sich am schnellsten vom Arbeitsmarkt verdrängen, haben sie doch die Rollen der Verzichtenden von klein auf gelernt. Die Sorge für die anderen Familienmitglieder verlangte von den Frauen immer das Zurückstellen der eigenen Person; ihr Verhalten sollte stets auf andere bezogen und durch deren Bedürfnisse definiert sein. Führt die Verunsicherung der Berufsperspektive zu einer Rückorientierung auf das traditionelle weibliche Rollenbild, so wird die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung weiter verfestigt, werden die Frauen in ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt und in ihren Emanzipationsbestrebungen zurückgeworfen.

Gezielte Sozialberatung könnte das Abgleiten in Resignation und Passivität aufhalten

Was zu tun bleibt, ist nicht nur Aufklärungsarbeit und Weiterbildungswerbung unter den Betroffenen. Dadurch werden die Probleme individualisiert, wo doch gerade auch mit politischen und ökonomischen Mitteln die Ursachen der Erwerbslosigkeit bekämpft werden müßten. Trotzdem sollten die Betroffenen Unterstützung von geeigneten Sozialberatern erfahren. Persönliche Beratung und Betreuung können zur psychosozialen Stabilisierung beitragen. Durch geeignete sozialpsychologische und -pädagogische Hilfestellungen könnten dann Weiterbildungsmotivationen geweckt

und evtl. Weiterbildungshemmnisse abgebaut werden.

Erste Erfolge in dieser Richtung zeigen verschiedene Projekte: Durch einen Motivationskurs für Frauen, in dem auch auf die jeweiligen persönlichen Probleme eingegangen wurde, konnte in Hamburg die Abbruchquote bei den nachfolgenden Weiterbildungskursen erheblich verringert werden⁴⁹⁾. Auch der deutsche Volkshochschulverband machte die Erfahrung, daß berufliche Fortbildung mit sozialem Lernen in kleineren Gruppen verbunden sein sollte⁵⁰⁾. Modellversuche der Stadt Unna zielten darauf ab, durch sinnvolle Arbeit, die zugleich eine Weiterbildung bedeutet, den Erwerbslosen das Bewußtsein zu geben, einen Beitrag für das Gemeinwesen zu leisten. Gleichzeitig erwiesen sich die Vorhaben Altenhilfe-Programm, Planung und Umfelduntersuchung für ein neues Rathaus oder ein Mitspiel-Theater (eines arbeitslosen Theaterensembles) auch als Sprungbrett zu einer Daueranstellung⁵¹⁾.

Bei den praktischen Einsatzprogrammen (nicht bei den bisher üblichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen), gekoppelt mit theoretischen Begleitkursen, erwiesen sich persönlichkeitsbildende Kurse, spezielle Freizeitangebote usw. als erfolgreiche Begleitprogramme von Bildungsangeboten⁵²⁾. Erfolge konnten auch bei den Kommunalen Informationsstellen für Weiterbildung Erwerbsloser (KIW), die in einigen Städten eingerichtet wurden, erzielt werden. Zielsetzung war die Anregung und Erprobung bedarfsgerechter Bildungsangebote, die Entwicklung geeigneter Formen der Ansprache Bildungsbenachteiligter sowie Möglichkeiten flankierender sozialpsychologischer und pädagogischer Hilfen. Daraus ergaben sich die Aufgabenschwerpunkte: Information, Beratung, Motivierung und Betreuung von Erwerbslosen, Bildungs- und Freizeitanimation sowie Öffentlichkeitsarbeit⁵³⁾.

⁴⁹⁾ Frankfurter Rundschau vom 3. 12. 1979.

⁵⁰⁾ Klaus Honsel (Deutscher Volkshochschulverband e. V.), Ergebnisse und Analysen zur beruflichen Fortbildung arbeitsloser kaufmännischer Angestellter unter Zielsetzungen des Projekts IAB Arbeitspapier, Februar 1977, insbes. S. 14.

⁵¹⁾ Marco Siegrist, Requalifizierung von Arbeitslosen, in: Psychosozial, a. a. O., S. 40 f.

⁵²⁾ Marco Siegrist, a. a. O., S. 42 ff.

⁵³⁾ Kommunale Informationsstelle für Weiterbil-

Freilich — eine Erfolgsgarantie für einen Arbeitsplatz kann auch der beste Sozialberater nicht geben! Auch kann es nicht nur darum gehen, den Erwerbslosen Hoffnung zu machen, die womöglich unrealistisch sind, nämlich durch eigene Anstrengung wieder eine Arbeit finden zu können. Denn gerade Erwerbslose, die sich Hoffnung auf einen neuen, besseren Arbeitsplatz machen und deshalb Weiterbildungsanstrengungen auf sich nehmen, werden um so mutloser und frustrierter, wenn sich diese Hoffnungen nicht erfüllen. Eine Untersuchung in diesem Zusammenhang ergab, daß Erwerbslose, die am Anfang mehr Hoffnung hatten, aus eigener Anstrengung wieder Arbeit zu finden, „aber trotzdem arbeitslos blieben, im Laufe der Zeit depressiver wurden als solche, die sich von Anfang an weniger Hoffnungen gemacht hatten“⁵⁴). Daraus folgerten die Autoren, daß eine realistische Einschätzung der eigenen (geringen) Chancen auf dem Arbeitsmarkt zwar kurzfristig problematisch sei, aber langfristig nicht ganz so negative Auswirkungen hat wie unrealistische, zerstörte Hoffnungen⁵⁵).

—
dung von Erwerbslosen, Ludwigshafen, Information Juli 1977.

⁵⁴) Michael Frese, Gisela Mohr, a. a. O., S. 30.

⁵⁵) A. a. O., S. 30.

Die geschilderten Versuche sind jedoch alles Modellversuche, die in kleinem Maßstab in einzelnen Städten durchgeführt wurden. Trotz erfolgreicher Anlaufzeit sind alle diese Versuche von Mittelkürzungen bedroht; Aussicht auf Weiterbewilligung oder gar Ausweitung besteht kaum. Auch hier wird also wieder versucht, die Bereitstellung hilfreicher und gezielter Unterstützungsmöglichkeiten für Erwerbslose einzusparen und zur herkömmlichen „Verwaltung“ von Arbeitslosen zurückzukehren.

Um dies zu verhindern, scheint mir u. a. die Bildung von Arbeitslosengruppen eine notwendige und hilfreiche Form der Organisation Betroffener zu sein, auch im Sinne einer Interessenvertretung. Die Gruppe kann Möglichkeiten zur Selbsthilfe entwickeln, anfangen vom gemeinsamen Ausfüllen von Anträgen und Formularen bis hin zu gemeinsamen Freizeitaktivitäten und neuen Arbeitsformen. Das Gefühl, „trotzdem“ aktiv zu sein, sich und anderen Informationen zu beschaffen und sich gegebenenfalls zu unterstützen, stärkt das Durchhaltevermögen. Auch sollten die erwerbslosen Frauen mit ihren Forderungen an die Öffentlichkeit treten und sich nicht durch den Rückzug ins „Private“ quasi „unsichtbar“ machen.

Gerhard Voss: Strukturpolitik — Zwischen Markt und Lenkung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/80, S. 3—16

Der Beitrag untersucht, welchen Stellenwert die sektorale Strukturpolitik und die Strukturberichterstattung, die von der Bundesregierung jetzt aufgebaut wird, in den wirtschaftspolitischen Programmen der Bundesregierung sowie der gesellschaftlichen Gruppen und verschiedener wissenschaftlicher Beratergremien hat. So wie sich die Strukturpolitik formal in eine Strukturpolitik als Ordnungspolitik, in eine Strukturpolitik als Rahmensteuerung sowie in eine Strukturpolitik als Marktsteuerung aufgliedern läßt, werden drei politische Positionen vertreten. Die dritte Position, die das Schwergewicht strukturpolitischer Aktivitäten auf die Marktsteuerung legt, kann auch mit dem Konzept der Investitionslenkung gleichgesetzt werden.

Die Funktion und Bedeutung der geplanten Strukturberichterstattung ist abhängig von dem jeweiligen strukturpolitischen Konzept. Sie könnte auch als ein Informationsinstrument betrachtet werden, das den Ausgangspunkt zu einer „vorausschauenden“ staatlichen Steuerung der Wirtschaftsstruktur bildet. Würden sich die strukturpolitischen Vorstellungen von SPD und Gewerkschaften in der wirtschaftspolitischen Praxis durchsetzen, so müßte die Strukturberichterstattung als ein ordnungspolitisch höchst problematisches Instrument betrachtet werden.

Eine solche Einschätzung der Strukturberichterstattung würde jedoch den Realitäten widersprechen. Die strukturpolitische Konzeption der Bundesregierung enthält eine grundsätzliche Absage an gezielte Eingriffe zur Steuerung der Wirtschaftsstruktur und damit auch an investitionslenkende Maßnahmen. An dieser Konzeption ist auch die geplante Strukturberichterstattung orientiert.

Dieter Hockel: Strukturberichterstattung aus gewerkschaftlicher Sicht

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/80, S. 17—26

Die wirtschaftliche Entwicklung der 80er Jahre wird voraussichtlich mit hohen Risiken für die Arbeitnehmer belastet sein: Relativ niedrige Wachstumsraten und hohe Produktivitätssteigerungen, ungesicherte Energie- und Rohstoffversorgung und wachsende außenwirtschaftliche Verflechtung können zu steigender Arbeitslosigkeit und abnehmenden Steigerungen der Realeinkommen führen.

Diese Entwicklungen, die sich bereits in der zweiten Hälfte der 70er Jahre ankündigten, haben die Gewerkschaften veranlaßt, zu fordern, daß einer beschäftigungsorientierten Strukturpolitik Vorrang eingeräumt wird. Dieser Strukturpolitik soll mit Hilfe einer umfassenden Strukturberichterstattung eine bessere Basis gegeben werden. Die Strukturberichterstattung soll sich nach gewerkschaftlicher Auffassung vor allem der zutreffenden Beschreibung, Erklärung und Prognose struktureller Entwicklungen widmen. Sie soll helfen, Strukturprobleme rechtzeitig zu erkennen und sie sollte den Wirtschaftspolitikern zuverlässige Informationen für die Bewältigung dieser Probleme liefern.

Die von der Bundesregierung beauftragten Wirtschaftsforschungsinstitute haben Vor- und Zwischenberichte zur Strukturberichterstattung vorgelegt, die in Umrissen erkennen lassen, ob die Strukturberichterstattung den Forderungen der Gewerkschaften genügt bzw. in Zukunft genügen könnte. Hauptkritikpunkte sind

- die noch mangelnde Berücksichtigung der sozio-ökonomischen Umverteilungsprozesse im Strukturwandel,
- die unzureichende theoretische und empirische Kapazität,
- die Strukturprobleme zu erkennen,
- die politische Unausgewogenheit einiger Ansätze, die auf der Basis vorläufiger Analysen weitreichende strukturpolitische Empfehlungen formulieren.

Die Institute sollten sich in erster Linie der Aufgabe stellen, strukturelle Entwicklungslinien theoretisch und empirisch herauszuarbeiten, um wirtschaftspolitische Entscheidungsprobleme zu identifizieren. Die theoretischen Ansätze, die zur Erklärung des Strukturwandels herangezogen werden, überzeugen noch nicht. Die mit der Strukturberichterstattung befaßten Wissenschaftler sollten sich das Ziel setzen, die Theorienvielfalt durch empirische Tests auf die vorläufig am besten bewährten Theorien zu reduzieren und zugleich Grenzen und Möglichkeiten bei der Verwendung dieser Theorien in der Politikberatung aufzuzeigen.

Nach den bisherigen Erfahrungen scheint es besonders wichtig, die Verwendung der Ergebnisse der Strukturberichterstattung bei der wirtschaftspolitischen Beratung der strukturpolitischen Entscheidungsträger stärker in den Vordergrund zu rücken. Es kann nicht Aufgabe der Institute sein, eigenständige strukturpolitische Vorstellungen zu entwerfen, die sich zu weit von den in der Bundesrepublik gegebenen gesetzlichen und politischen Vorgaben für die Strukturpolitik entfernen. Die Analyse der Wirkungen der Strukturpolitik, die zum Inhalt der Strukturberichterstattung gehört, sollte von den gesamtwirtschaftlichen, regionalen und sektoralen Zielen ausgehen, die mit diesen Maßnahmen erreicht werden sollen. Nicht notwendig ist hingegen eine abstrakte Prüfung der Vereinbarkeit strukturpolitischer Maßnahmen mit dem marktwirtschaftlichen Prinzip dezentraler Steuerung in rein modelltheoretischen Kategorien.

Die Wirtschaftspolitik ist aufgerufen, die strukturpolitische Rolle der Strukturberichterstattung eindeutig zu bestimmen. Sie sollte rechtzeitig einer sachlich und politisch ausufernden Untersuchungs- und Empfehlungspraxis der Institute Einhalt gebieten.

Ellen Keifer: Frauenarbeitslosigkeit — nur ein Qualifikationsproblem? Zusammenhänge zwischen psychosozialen Belastungen der Erwerbslosigkeit und Weiterbildungsbarrieren

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/80, S. 27—37

Frauen gehören nicht zu den „unechten“ Arbeitslosen, die sich nur ein sorgenfreies Jahr auf Kosten der „Versichertengemeinschaft“ machen, um sich dann in ihren Haushalt zurückzuziehen, denn Frauen leiden auf vielfältige Weise unter ihrer Erwerbslosigkeit. Ebensoviele wie Qualifikationsdefizite allein die Ursache für die hohe Frauenarbeitslosigkeit sind, kann den betroffenen Frauen, die einfach zu der Problemgruppe „Unqualifizierte“ zusammengefaßt werden, mangelnde und damit selbstverschuldete Weiterbildungsbereitschaft unterstellt werden. Ursachen für die geringeren Weiterbildungsaktivitäten von Frauen liegen vielmehr in objektiven Faktoren ihrer Lebenssituation. Daraus ergeben sich zirkuläre Verhinderungsbedingungen: Je höher der erreichte Bildungsstand (abhängig von Herkunftsfamilie und weiblichem Rollenleitbild in der Erziehung) und damit die einmal erreichte Berufsposition ist, um so günstiger sind die Bedingungen für das Entstehen von Weiterbildungsmotivationen sowie deren individuelle Umsetzungsmöglichkeiten. Subjektive Faktoren der Weiterbildungseinstellung wie z. B. Selbstvertrauen, Eigeninitiative, Kontakt- und Ausdrucksfähigkeit sowie Durchsetzungsvermögen sind Persönlichkeitsmerkmale, deren Ausprägung durch das traditionelle Frauenleitbild zurückgedrängt wurde. Dies kann zu einer Kumulation von Weiterbildungsbarrieren bei Bildungsbenachteiligten und Frauen führen.

Um diese Zusammenhänge noch genauer darzustellen, werden die spezifischen Probleme der Erwerbslosigkeit im weiblichen Lebenszusammenhang untersucht. Gerade die psychosozialen Belastungen der Erwerbslosigkeit wie Begrenzung individueller Handlungsmöglichkeiten, psychosomatische Leiden, Isolation, veränderte Zeitstruktur und Zukunftsplanung sowie die Senkung des Anspruchsniveaus wirken als zusätzliche Defizitverstärker. Sie erschweren nicht nur eine Reintegration ins Erwerbsleben, sondern vor allem auch das Entstehen von Weiterbildungsmotivation und -aktivitäten. Zu den beruflichen Selektionsmechanismen treten also noch Elemente der Selbstselektion, die den Rückzug vom Arbeitsmarkt in den traditionell weiblichen Aufgabenbereich „ins Haus und zu den Kindern“ bewirken.

Gezielte Sozialberatung könnte nun das Abgleiten in Resignation und Passivität aufhalten, aber die Probleme sollten nicht nur individualisiert werden. Ziel sollte es sein, durch geeignete Anspracheformen Bildungs- und Freizeitaktivitäten zu betreiben und bedarfs- und zielgruppengerechte Bildungsangebote auch sozialpsychologisch und pädagogisch zu betreiben, um die ganze Person samt ihren Fähigkeiten und Problemen einzubeziehen.