

aus politik und zeit geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Walfried Dettling
Zukunftsperspektiven
der Sozialen Marktwirtschaft

Uwe Jens
Die Suche nach einer
Wirtschaftsordnung von morgen

Karl-Dietrich Nehring/Konrad Müller
Stand und Perspektiven
der Strukturberichterstattung

Detlev Ehrig
Strukturberichterstattung
als Ersatz für eine
vorausschauende Strukturpolitik?

Gerhard Voss
Trend zur Dienstleistungsgesellschaft
oder Re-Industrialisierung?

ISSN 0479-611 X

B 22/82
5. Juni 1982

Warnfried Dettling, geb. 1943, Studium der Politischen Wissenschaft, Klassischen Philologie, Soziologie und Philosophie in Würzburg, Freiburg/Brsg. und London; Leiter der Hauptabteilung Politik in der Bundesgeschäftsstelle der CDU.

Veröffentlichungen u. a.: Demokratisierung — Wege und Irrwege, Köln 1974³; Macht der Verbände — Ohnmacht der Demokratie? Beiträge zur Theorie und Politik der Verbände (Hrsg.), München — Wien 1976; Schrumpfende Bevölkerung — Wachsende Probleme? Ursachen — Folgen — Strategien (Hrsg.), München — Wien 1978; Die Zähmung des Leviathan. Neue Wege der Ordnungspolitik (Hrsg.), Baden-Baden 1980; Mitherausgeber der Reihe „Analysen und Perspektiven“ (Olzog, München).

Uwe Jens, Dr. rer. pol., geb. 1935, Dipl.-Volkswirt; seit 1972 MdB, Mitglied des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages; Vorsitzender der Arbeitsgruppe Wirtschaft der SPD-Fraktion. Mitglied des Präsidiums der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher und Lehrbeauftragter an der Universität Duisburg-Gesamthochschule.

Mehrere Veröffentlichungen zur Konjunktur-, Wettbewerbs- und Ordnungspolitik.

Karl-Dietrich Nehring, Dr. rer. pol., geb. 1936 in Breslau; nach Tätigkeit in einem Industrieunternehmen seit 1965 im Bundeswirtschaftsministerium mit zwischenzeitlichen Auslandsaufenthalten bei der EG-Kommission und der Ecole nationale d'administration, Paris; seit 1975 Leiter des Referates für „Grundsatzfragen der Strukturpolitik“.

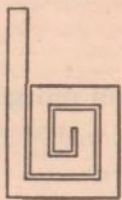
Konrad Müller, Dr. rer. pol., geb. 1950 in Bad Godesberg; 1974—1979 in einer Forschungsgesellschaft und am Institut für Industrie- und Verkehrspolitik der Universität Bonn, seit 1979 im Bundesministerium für Wirtschaft.

Detlev Ehrig, Dipl.-Volkswirt, geb. 1951, wiss. Mitarbeiter an der Universität Bremen.

Veröffentlichungen zur Strukturpolitik: Sektorale Strukturpolitik — ein Ausweg aus der Krise? Ein Literaturbericht, in: Das Argument, Nr. 120, 22. Jg., Berlin 1980; Der Dienstleistungssektor in der Strukturberichterstattung, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Nr. 4, 4. Jg., Bremen 1981.

Gerhard Voss, Dr. rer. pol., Dipl.-Volkswirt, geb. 1940; Leiter des Referates Strukturanalysen, Strukturpolitik und Energiewirtschaft im Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

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; Energie, Wege aus der Krise, Köln 1981.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang, Holger Ehmke.

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 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 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.

Zukunftsperspektiven der Sozialen Marktwirtschaft

Als im Jahre 1979 nach dreißig Jahren die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in der zweiten deutschen Republik bilanziert wurde, geschah dies fast durchgängig mit einer gewissen Selbstzufriedenheit über das, was erreicht wurde, aber auch in einiger Ratlosigkeit über die Probleme der Gegenwart und vor allem mit beträchtlicher Unsicherheit, welche Wege aus der Krise führen könnten. Eine umfassende, kritische und

selbstkritische Standortbestimmung der Bundesrepublik Deutschland blieb die Ausnahme. Weil die Rückblicke oberflächlich blieben, kamen auch die eigentlichen Ursachen für die bisher erfolgreiche Entwicklung nicht in den Blick. Ebenso wenig konnte vorurteilsfrei gefragt werden, ob nicht neue Strategien einzuschlagen seien, um in einer veränderten Welt, deren Probleme vielfach eine neuartige Qualität aufweisen, die alten Ziele zu erreichen.

I. Veränderte Problemlagen in Wirtschaft und Gesellschaft

Vor über dreißig Jahren fiel in der Bundesrepublik Deutschland die Entscheidung für die Soziale Marktwirtschaft. Die theoretische Grundlegung dieses wirtschaftspolitischen Leitbildes reichte mehrere Jahre, ja Jahrzehnte zurück. Namen wie Alexander Rüstow, Friedrich August von Hayek, Wilhelm Röpke, Walter Eucken, Franz Böhm, Alfred Müller-Armack, Ludwig Erhard stehen für eine glückliche Symbiose von Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, für ein mutiges und originelles Denken, das analytische Disziplin mit ethischem Engagement zu verbinden wußte, das eingefahrene Geleise verließ, falsche Alternativen überwand und so den Grund für eine gute Entwicklung legte. Als Wissenschaftler und engagierte Zeitgenossen haben sie ihrem Gemeinwesen, der jungen Bundesrepublik Deutschland, einen Dienst geleistet nicht durch liebevolle Pflege klassischer Autoritäten, sondern durch Mut und eine konstruktive Phantasie, die den damals neuen Herausforderungen angemessen war. Heute verfügen wir über dreißig Jahre Erfahrungen in einer prinzipiell marktgesteuerten, aber durch Bürokratien, politischen Wettbewerb und Verbände überlagerten Gesellschaft.

In den vergangenen drei Jahrzehnten hat sich vieles verändert. Die Problemlage ist heute eine andere als in den fünfziger und sechziger Jahren, und wir wissen heute auch mehr als früher über soziale und ökonomische Zusammenhänge — und über die Grenzen unseres Wissens. Nicht nur der Problemhorizont hat sich erweitert, sondern auch der Kompetenzbereich und das analytische Instrumentarium der Sozialwissenschaften. So banal dies klingt,

so wenig konsequent haben sich Politik und Wissenschaft, Ordnungstheorie und Ordnungspolitik bisher auf diese neue Situation eingestellt. Sowohl die reale Entwicklung der Gesellschaft als auch die theoretische Entwicklung der Wissenschaften haben zu einer neuen Situation geführt, aber letztere wurde nicht benutzt, um erstere analytisch zu durchdringen und politisch zu gestalten. Stichworte müssen hier genügen¹⁾:

Die zentralen Probleme, die die aktuelle Diskussion beherrschen, stellen sich gegenwärtig und künftig nicht mehr wie früher im industriellen, d. h. sekundären Sektor der Wirtschaft, der durch den Marktwettbewerb geordnet und theoretisch auch hinreichend untersucht ist, sondern im Dienstleistungs- (tertiären) Sektor der Gesellschaft (Gesundheits-, Bildungs-, Sozialwesen) und im primären Sektor²⁾: Energieversorgung, Umweltschonung.

Der Ausbau des Wohlfahrtsstaates, überhaupt des staatlichen Leistungsangebots, wurde von den „Klassikern“ der Sozialen Marktwirtschaft so nicht vorausgesehen und nicht gewollt. Die Hälfte dessen, was die Gesellschaft erwirtschaftet, geht durch die Hände des Staates. Die Steuerung durch Bürokratien umfaßt heute bereits die Hälfte des Bruttosozialprodukts. Die Expansion des bürokratischen Sektors läßt sich messen nicht nur an der sichtba-

¹⁾ Ausführlicher dazu: Guy Kirsch, Die Betroffenen und die Beteiligten, München 1974; Philipp Herder-Dorneich, Konkurrenzdemokratie — Verhandlungsdemokratie. Politische Strategien der Gegenwart, Stuttgart 1979.

²⁾ Zur Terminologie: Jean Fourastié, Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts, Köln 1969².

ren, sondern vor allem auch an der unsichtbaren Staatsquote³⁾.

Zwischen die individuelle (Markt-) Ebene und die politische (Staats-) Ebene schoben sich mit wachsendem Erfolg und steigender Macht die Verbände: Weitreichende Steuerungsprozesse verlaufen heute nicht (mehr) über den Markt oder über den Staat, sondern über Gruppenverhandlungen.

Ansprüche und Erwartungen der Menschen an Politik und Wirtschaft haben sich geändert (Wertwandel): sie sind umfassender und differenzierter geworden⁴⁾.

Durch den inzwischen schärferen politischen Wettbewerb treten politische und ökonomische Rationalität tendentiell immer weiter auseinander. Der Glaube der Ordoliberalen, der Staat solle und könne den „ordnungspolitischen Rahmen“ sichern, ist nicht falsch, aber problematisch, weil an sehr zerbrechliche Voraussetzungen gebunden. In einer Wettbewerbsdemokratie mag Ordnungspolitik ökonomisch, nicht aber politisch vernünftig sein.

Alle diese Entwicklungen werfen Folgeprobleme auf, deren Auswirkungen zwar jedem sichtbar sind und Kanzler und Kanzleien in Atem halten, deren Ursachen aber allenfalls oberflächlich und deshalb unzureichend erkannt werden. Die Kurzfristigkeit politischer Orientierungen führt dazu, daß längerfristige Problemlagen vernachlässigt werden (Energieversorgung, Bevölkerungsrückgang). Kostenexplosionen vor allem im Bereich des tertiären Sektors schnüren den finanziellen Handlungsspielraum des Staates ebenso ein wie die Macht der Verbände den politischen. Es ist eine prinzipiell offene Frage, ob, wie lange, unter welchen Bedingungen die autonomen Entscheidungen der Tarifpartner mit den Gesamt- und Zukunftsinteressen verträglich sind. Strukturprobleme des Sozialstaates führen immer mehr zu kontraproduktiven Ergebnissen der Sozialpolitik: mit immer mehr Geld „erkaufen“ wir immer weniger soziale Sicherheit. Die Verbürokratisierung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft führt zu einer Aufblähung der Staatshaushalte, macht den politischen Prozeß unbeweglich und fördert eine Erwartungshaltung an den Staat. Die im Gefolge des Wertwandels sich immer mehr öffnende Schere zwischen der politischen „Nachfrage“ der Bürger und dem politischen „Angebot“ von Regierung und Parlament könnte zu

einer — vorläufig unsichtbaren, langfristigen aber entstabilisierenden — Entfremdung zwischen Bürger und Staat führen.

Diese veränderten Problemlagen und ihre Folgen werden bisher in der Regel als finanzielle (Kostenexplosion, Staatsverschuldung) oder als Verhaltensprobleme (Verbände, Umwelt, Energie) definiert, während doch die Ursachen tiefer liegen und die Folgen weiter reichen. Sie verweisen auf Steuerungsdefizite und damit auf das Fehlen einer Ordnungspolitik, und sie betreffen nicht nur Zahlenreihen im Staatsbudget, sondern das alltägliche Lebensgefühl der Menschen: ihre Entfaltungschancen, ihre Zufriedenheit, ihr Gefühl, in einer gerechten Gesellschaft zu leben.

Wer die tieferen Wurzeln für die gegenwärtigen Probleme nicht erkennt oder aus der Analyse ausblendet, ist bestenfalls zu Symptomkorrektur fähig. Diese Symptomkorrekturen beherrschen das gegenwärtige Bild des Krisenmanagements (Energiepolitik, Gesundheitswesen⁵⁾).

Wichtige und zukunftssträchtige Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft stehen noch immer außerhalb einer vernünftigen, und das heißt: liberalen und sozialen Ordnungspolitik, und dies ist der eigentliche Grund für eine gut organisierte kollektive Verantwortungslosigkeit, die über weite Strecken zum Zeichen der Zeit geworden ist. In dieser Situation besteht die Aufgabe darin, den Gegenstandsbereich der Ordnungspolitik und Ordnungstheorie so weit auszudehnen, daß er sich mit den Problemfeldern in Staat und Gesellschaft deckt. Man muß den Schlüssel zur Lösung der Probleme dort suchen, wo er verloren wurde und nicht, wie jener Betrunkene, unter der Laterne, nur weil es dort so schön hell ist.

Das Licht der (ökonomischen) Erkenntnis, um im Bilde zu bleiben, fällt aber zum Glück längst nicht mehr nur auf den industriellen durch Märkte geordneten Sektor der Wirtschaft. Erweitert haben sich nicht nur die Problemfelder der Gesellschaft, sondern auch der Kompetenzbereich der (Sozial-) Wissenschaften. Die jüngste Vergangenheit hat eine Verallgemeinerung der ökonomischen Theorie über den Markt im engen Sinne hinaus gebracht. Nicht nur in Deutschland, sondern vor allem auch in den USA ist eine Nicht-Markt-Ökonomik entwickelt worden⁶⁾, eine ökonomische

³⁾ Vgl. dazu die Dokumentation von Heiner Geißler, Unsichtbare Staatsquote oder: Was die Staatsquote verschweigt, Bonn (CDU-Bundesgeschäftsstelle) 1979.

⁴⁾ Warnfried Dettling, Politik, Freiheit und Glück. Über Ursachen und Folgen des Wertwandels; in: Stimmen der Zeit, Heft 6 und 7, 1979.

⁵⁾ Manfred Groser, Soziale Marktwirtschaft und postindustrielle Gesellschaft, in: SONDE. Neue Christlich-Demokratische Politik, 8. Jg. Nr. 3/75, S. 39—47.

⁶⁾ Vgl. Henri Lepage, Der Kapitalismus von morgen, Frankfurt/New York 1979; Warnfried Dettling (Hrsg.), Die Zähmung des Leviathan. Neue Wege der Ordnungspolitik, Baden-Baden 1980.

mische Theorie der Bürokratie, der Verbände, des politischen Wettbewerbs, mit deren Hilfe es möglich ist, Fehlentwicklungen plausibel zu erklären, Probleme zu identifizieren und ihre Ursachen zu diagnostizieren, Zusammenhänge aufzudecken und Vorschläge auf ihre Realisierbarkeit zu überprüfen.

Die ökonomische Theorie des Marktes hat eine sehr lange Tradition, die in den Schriften der Klassiker wurzelt. In den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts erfuhr sie eine we-

sentliche Ergänzung durch die Theorie des Marktversagens. Aus dem Nachweis des Marktversagens wurde vielfach der unberechtigte Schluß gezogen, daß Staatseingriffe überall dort zu rechtfertigen seien, wo der Markt versagt. Eine der Theorie des Marktversagens analoge Theorie des Staatsversagens wurde erst in der jüngsten Zeit erarbeitet. Dabei geht es nicht um die Rolle des Staates in einer Zentralverwaltungswirtschaft, sondern um die Rolle des Staates in einer Gesellschaft mit politischem und wirtschaftlichem Wettbewerb.

II. Eine Ordnung für den Menschen

Dies, in einer kurzen Skizze, die veränderte Problemlage in Wirtschaft und Gesellschaft. Soviel sollte deutlich sein: Eine Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, die sich noch immer im Banne der bipolaren Dialektik von Markt und Staat, von Macht und Wettbewerb bewegt, vermag die gegenwärtigen und künftigen Problemfelder nicht mehr (oder allenfalls höchst unzureichend) auf den Begriff zu bringen. In gleicher Weise greift eine Analyse zu kurz, die sich an den — gewiß schwerwiegenden — Problemen des Tages orientiert und nicht nach deren tieferen Ursachen fragt.

Um es etwas pauschal zu formulieren: Die Irrtümer der Ökonomen in Wissenschaft und Politik haben vor allem darin ihren Grund, daß sie den *menschlichen Faktor* vernachlässigen. Die Menschen verhalten sich nicht (mehr) so, wie es die Theorie axiomatisch postuliert und die Politik annimmt — und dies ist der Grund dafür, daß beide, obwohl mit hohem Aufwand betrieben, so oft ins Leere laufen. Und in der Tat: Die Neoliberalen *und* die Etatisten haben uns bislang nicht jene Erfolge gebracht, die sie uns immer wieder versprochen haben. Sie gehen von falschen Annahmen aus, und sie stellen die falschen Fragen. Weil sie den „menschlichen Faktor“ übersehen, genauer: weil sie den Menschen eindimensional auf einen *homo oeconomicus* verkürzen, definieren sie

die Krise als eine ökonomische, und indem sie dies tun, sind sie unfähig, auch nur die ökonomische Krise zu bewältigen.

Es müßte ja eigentlich betroffen machen, daß wir nunmehr seit Jahren mit unseren Kriseninterpretationen hinter der Krise herlaufen. Zuerst hielten wir sie für eine Konjunkturkrise, meinten dann, daß es eine Strukturkrise sei, und fangen jetzt an, mühselig zu lernen, daß es eine Gesellschaftskrise ist — und daß diese Gesellschaftskrise gleichzeitig in ihrem Kern eine Identitätskrise des Menschen in der Wirtschaftsgesellschaft ist.

Im Lichte dieser Interpretation bleiben — zunächst jedenfalls — dringende Detailfragen der Tagespolitik ausgeklammert. Eine Partei oder eine Regierung darf sich dies nicht leisten, gewiß; aber ob die Politik morgen die richtigen Antworten geben kann, hängt auch davon ab, daß wir *heute* die richtigen Fragen stellen, daß wir versuchen, aus Denkschablonen und Politikroutinen auszubrechen, die aus den Antworten von gestern die Fragen für morgen herleiten. Eine zukunftsorientierte Ordnungstheorie und -politik muß wieder an jene Tradition anknüpfen, die die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik als „*moral sciene*“ begriff und die die Anliegen der Menschen über die Imperative der Ökonomie stellte.

III. Jenseits der Markt- und Machtgesellschaft

Die traditionellen Ordnungsentwürfe waren Antworten auf ökonomische Mangellagen: Indem sie diese überwunden haben, haben sie aber zugleich neue Knappheiten geschaffen. Heute sind die Menschen — alles in allem — gut versorgt mit Gütern und Diensten, die sie sich auf dem Markte käuflich erwerben, die sie vom Staat qua Rechtsanspruch erhalten oder

die sie sich mit Hilfe mächtiger Verbände erkämpfen können. Der (partiellen) Überversorgung auf diesen Gebieten stehen neue Mangelsituationen gegenüber — die auch zunehmend von den Menschen als solche empfunden werden —, und zwar bei all jenen Bedürfnissen, die durch die Maschen des Pluralismus, des Marktes und des Wohlfahrtsstaates

hindurchfallen. Die Menschen haben heute vieles erreicht, was sie früher nicht hatten, und es fehlen ihnen heute Dinge, die sie früher hatten. Worüber Menschen verfügen und was ihnen fehlt, das ändert sich mit den sozialen Bedingungen, unter denen sie leben — und entsprechend ändern sich die sozialen Fragen und die politischen Aufgaben⁷⁾.

Heute zeigen sich überall Spuren, die aus einer bloßen Wirtschaftsgesellschaft und aus einem bürokratischen Wohlfahrtsstaat hinauslaufen. Alternativ leben bedeutet für viele — weit über die „Alternativ-Szene“ hinaus — ganz einfach: anders leben, nicht nur als Wirtschaftssubjekte und Wohlfahrtsempfänger, als Anbieter und Nachfrager, als Ausübende und Erleidende von Macht funktionieren. Die Frage ist, ob diese Sehnsucht zu einer Zerstörung der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Lebensbedingungen führt oder ob es gelingt, die Gesellschaft so zu gestalten, daß sich die Menschen wieder mehr begegnen können, als dies ihnen bisher möglich schien. Und dies ohne den in einer geizigen Welt notwendigen Zusammenhang von Leistung und Gegenleistung aufzulösen.

Die Frage nach dem guten Leben ist alt. Unter dem Eindruck der Nebenwirkungen eines sich entfaltenden Kapitalismus hat sie Karl Marx zum Sprengsatz einer revolutionären Theorie gemacht. Das Stichwort hieß Entfremdung. Hatte der Kapitalismus seine auch von Marx gerühmten Erfolge dadurch errungen, daß zwischen die Menschen die Ware getreten war, so bestand die Antwort von Karl Marx und seinen Epigonen auf dieses Elend in der Aufhebung des Konnexes zwischen Leistung und Gegenleistung. Das Ergebnis war negativ. Es war übersehen worden, daß die Menschlichkeit in einer Welt knapper Mittel auch daran gebunden ist, daß sich etwas leisten kann, wer etwas leistet, daß verdient, wer — aus welchen Motiven auch immer — den anderen dient. Mit anderen Worten: Karl Marx und seine heutigen Jünger hatten vergessen, was die Liberalen wußten.

Die Frage nach der Verbindung von Leistung und Gegenleistung stellt sich nur in einer arbeitsteiligen Wirtschaft, dort aber mit unausweichlicher Notwendigkeit. Wenn wir um der materiellen Wohlfahrt willen nicht auf diese Arbeitsteilung zu verzichten bereit sind, bleibt uns um des sozialen Friedens willen und um der individuellen Freiheit willen keine andere

⁷⁾ Die folgenden Passagen greifen zurück auf die Schrift von Guy Kirsch, Klaus Mackscheidt, Philipp Herder-Dorneich und Warnfried Dettling, Ausbruchversuch. Eine Ordnung für den Menschen (erscheint demnächst).

Möglichkeit, als den Konnex von Leistung und Gegenleistung möglichst eng zu halten. Daß dies unmenschlich sein kann, ja unmenschlich sein muß, hat seinen Grund darin, daß die von Marx inkriminierte Entfremdung auf diese Weise vorerst unausweichlich ist. Stehen wir wirklich vor der Wahl, im materiellem Wohlstand aber als Menschen abhanden zu kommen oder aber als Menschen in Elend verkommen zu müssen?

Entfremdung ist keine Eigenschaft und Folge des Kapitalismus, sondern einer arbeitsteiligen Industriegesellschaft. Arbeitsteilung führt zu Entfremdung, mehr Arbeitsteilung zu mehr Entfremdung — und niemand hat heute noch die Hoffnung, diese zu überwinden, wenn man jene zerstört. Das Dilemma stellt sich heute für viele auswegloser, und die Hoffnungen sind schwächer geworden. Die Gesellschaft bietet den Menschen viele Möglichkeiten der Auswahl, aber sie läßt ihnen, so scheint es, keine Wahl. Die Menschen sind heute reich, insofern sie auswählen können, was sie haben wollen. Sie sind arm insofern, als sie nur wenig Auswahl haben, wenn sie wählen wollen, wie sie leben und wie sie sein wollen. „Haben“ können wir leicht; „sein“ wird uns schwer gemacht.

Damit stellt sich die ordnungspolitische Aufgabe auf eine neue, umfassendere Weise: Reformen innerhalb der staatlichen und der wirtschaftlichen Ordnung sind notwendig, aber nicht hinreichend. Statt den Menschen auf einen homo oeconomicus und/oder homo politicus zu reduzieren, käme es darauf an, die Gesellschaft so zu gestalten, daß die Menschen sich auch jenseits einer bloßen Markt- und Machtgesellschaft entfalten können.

Es gibt ja, systematisch gesprochen, drei Möglichkeiten der menschlichen Begegnung:

— Menschen begegnen sich direkt, unmittelbar. Sie sind sich selbst Zweck, nicht Mittel. Auch dann, wenn sie Waren tauschen, so sind diese Epiphänomene einer menschlichen, nicht ökonomischen Beziehung. Schon aus primitiven Gesellschaften wissen wir, daß das Annehmen oder Geben von Geschenken ein Zeichen dafür ist, daß man sich als Mensch und Freund — und nicht als Fremder oder Feind — begegnen will; daran hat sich auch hier und heute nichts geändert.

— Menschen können sich begegnen, vermittelt durch das Medium des Geldes: Sie stellen eine Ware her und tauschen sie gegen Geld ein, für das sie dann wiederum eine andere Ware erwerben können. Es entstehen Tauschbeziehungen: Ware — Geld — Ware (Mensch — Markt — Mensch); die Beziehungen zwischen Menschen sind instrumentalisiert.

— Menschen können sich begegnen, vermittelt durch das Medium der Macht, über Zustimmung oder Unterwerfung. Sie produzieren oder konsumieren Güter über einen politischen Prozeß. Es entsteht der Kreislauf Mensch — Macht (Staat) — Mensch; die Beziehungen zwischen Menschen sind politisiert.

Wirkliche, real existierende Gesellschaften sind immer eine Kombination dieser Möglichkeiten. Es gibt nicht (oder kaum) eine rein politisierte Gesellschaft und auch nicht eine reine Marktgesellschaft. Aber es gibt Annäherungen, Erfolge und Krankheitsbilder und vor allem: es gibt die menschlichen Kosten einer mehr markt- oder mehr machtorientierten Gesellschaft.

Die traditionellen Mechanismen sind, so scheint es, erschöpft: Ihr weiterer Ausbau läßt keine Zuwachsraten an Wohlfahrtssteigerung und mehr Menschlichkeit erwarten. Das gilt für die Steuerungsmittel des Wohlfahrtsstaates, aber auch für die Steigerung der industriellen Produktivität. Die Menschen haben ihr Markt- und ihr Sozialeinkommen auf eine Weise vermehrt, die jetzt an Grenzen stößt. Die Kosten werden spürbarer, während die Vorteile abnehmen — objektiv und subjektiv.

Ein Beispiel: Arbeitsteilung — Adam Smith hat sie besungen — war der Weg zum Reichtum der Nationen, aber auch der Weg vom eigenen zum fremden Stück, von persönlicher Beziehung zwischen Menschen zur Anonymität interdependenter Abläufe.

Jetzt ist es wohl so, daß die weitere Arbeitsteilung immer weniger Zuwachs an materiellem Wohlstand und immer größere Zuwächse an Entfremdung in Aussicht stellt. Damit wird die Bilanz der Erfolge der Arbeitsteilung zuneh-

mend ungünstiger, ein weiterer Ausbau immer unattraktiver.

Was Karl Marx und andere für den Kapitalismus beschrieben haben, gilt in sehr ähnlicher Weise für den (Wohlfahrts-)Staat, der jenen überwinden oder wenigstens mildern, bezähmen sollte. Der Wohlfahrtsstaat hat seine eigene Entfremdung erzeugt, die der Entfremdung durch den Kapitalismus in vielerlei Hinsicht durchaus vergleichbar ist. Entsprechend läuft eine Flucht aus dem Markt in den Wohlfahrtsstaat darauf hinaus, daß eine Art der Entfremdung gegen eine andere eingetauscht wird. Gleichfalls bedeutet ein Abbau der Staatstätigkeit zugunsten einer Ausdehnung des Marktsektors eine Substitution der politischen Entfremdung durch die Entfremdung auf dem Markt. Dies übersehen jene, die — wie Frankreichs Linke — die Behausung des Menschen durch eine Ausdehnung des Staatsapparates suchen wollen; dies übersehen aber auch jene, die — wie Reagan und Thatcher — die Überwindung der Krise in einer einseitigen Stärkung der Marktkräfte erblicken. Beide Richtungen versuchen, der Entfremdung der Menschen beizukommen, indem sie die Art der Entfremdung wechseln.

Wenn es aber richtig ist, daß die Entfremdung darin besteht, daß der Mensch nicht zu sich und zu anderen finden kann, wenn darüber hinaus die so verstandene Entfremdung der Kern des gegenwärtigen Elends ist, dann ist das Scheitern beider Richtungen nur eine Frage der Zeit. Allerdings gilt dann auch, daß alle jene Versuche in und neben dem Markt und dem Staat Räume für die unmittelbare menschliche Begegnung zu schaffen, die Zukunft in sich tragen — dies auch dann, wenn diese Versuche zögernd und ungeschickt sind.

IV. Für eine Politik der aktiven Subsidiarität

Dies also sollte die Leitlinie für eine neue Ordnungspolitik sein: Freiwillige Initiativen und Bewegungen aller Art neben den Ordnungsböcken der staatlichen und marktlichen Allokation verdienen aufmerksame Beobachtung; sie sollten sich stärker als bisher selbst darstellen können und keinesfalls von vornherein in eine Außenseiterposition gedrängt werden. Was nämlich Staat und Markt selbst angeht, so sind wir auf die von allen Ordnungspolitikern bereits empfohlenen Reformmaßnahmen angewiesen, die von der Neuregelung des Dienstrechts in der öffentlichen Verwaltung bis hin zu spezifischen Maßnahmen der Wett-

bewerbsintensivierung reichen. Sie beinhalten notwendige, aber im Prinzip konservative und unzureichende Strategien. So ist die Reagan'sche Politik des Abbaus des Staatsapparates zu verstehen als eine Flucht aus der Entfremdung im Kollektiv; allerdings mit der Folge einer zunehmenden Entfremdung auf dem Markt. Umgekehrt läßt sich das Experiment Mitterrands interpretieren als die Flucht aus der Entfremdung des Marktes; allerdings mit der Folge einer wachsenden Entfremdung im Kollektiv. Beide Strategien sind konservativ; beide laufen auf einen wahrscheinlichen Mißerfolg hin-

aus. Beide haben gemeinsam, zu wenig weit zu greifen.

Neue Lösungsmöglichkeiten — also auch Hoffnungen — ergeben sich erst dann, wenn mit der allgemeinen Weckung von Initiativen, die bei allen diesen Strategien im Vordergrund stehen, ein zweites Element verbunden wird: der gegenseitige Lernprozeß in Gruppen von jeweils überschaubarer Dimension für die in ihnen arbeitenden Menschen. Diese Initiativen sollen bewußt als praktizierte Gegenentwürfe zu den Formen staatlich-paternalistischer und marktlich-atomistischer Versorgung gesehen werden. Die Gruppengröße, in denen sich die Kommunikation zwischen den Beteiligten abspielt, ist nicht festgelegt. Aber es ist eindeutig, daß auch relativ kleine Gruppen zu fördern oder wenigstens nicht zu behindern wären. Zu ihnen würden sowohl autonome Selbsthilfeorganisationen wie auch genossenschaftsähnliche Assoziationen zu zählen sein. Auch hinsichtlich ihrer ökonomischen und gesellschaftlichen Ziele sollte es a priori keine Vorauswahl geben, so daß die Gruppen sowohl im normalen Produktionsbereich als auch im Bereich der sozialen Sicherung angesiedelt werden könnten.

Damit sind etwa der gesamte „voluntary-non-for-profit-sector“ und die mittlerweile häufig genannten „kleinen Netze“ in die Ordnungspolitik und -theorie zurückgeholt, aber auch Aktivitäten erfaßt, die heute von Minderheiten nicht immer verständlich, wenn nicht sogar unglücklich vorgetragen werden. Von diesen Minoritäten werden nicht nur die unbewußten Leiden der übrigen Gesellschaftmitglieder getragen, sie gehen auch stellvertretend für die übrigen Gesellschaftmitglieder die ersten Schritte auf neuen Wegen. Ihr Stolpern ist nicht notwendigerweise ein Verbrechen. Solange Initiativen dieser Art bestenfalls geduldet werden, ihnen administrativ lediglich keine Hemmnisse erwachsen, ist ein Konkurrenzverhältnis zu den marktlichen oder staatlichen Versorgungssystemen nicht gegeben; entsprechend bleiben dann die Impulse, die von ihnen ausgehen, auch relativ schwach. Es wäre eigentlich fair, ihnen einen ebenso fruchtbaren Boden für Start und Entwicklung zu geben wie es eine funktionierende Wettbewerbsordnung für den Unternehmer oder eine eingearbeitete Administration für ein öffentliches Versorgungswerk darstellt. Deshalb ist dafür zu plädieren, Selbsthilfeinitiativen und Gruppen mit kleinen Netzen zu unterstützen⁸⁾.

⁸⁾ In diesem Zusammenhang verdient die Initiative des Berliner Senats Beachtung, wie sie in der Antwort von Senator Ulf Fink auf die Große Anfrage

Natürlich muß damit gerechnet werden, daß es schwerfällt, die Zustimmung staatlicher Verwaltungsstellen zu bekommen — nicht nur, weil der Hinweis auf Finanzierungsengpässe als Blockmittel benutzt werden kann, sondern weil schlicht Rivalität bei der Mittelverwendung existiert und sogar der Erfolg alternativer Förderungswege von den Titelverwaltern befürchtet wird, zumindest aber der — durchaus nicht unbegründete — Argwohn geweckt wird, daß die Kompetenz der Administration auf diesem Feld bestritten wird.

Es ist deshalb wichtig, daß auf erfolgreiche Fälle wie das kanadische „Local Initiative Program“ hingewiesen werden kann. Hier wurden im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bereits existierende lokale Initiativgruppen finanziell gefördert, die entweder selbst aus Arbeitslosen bestanden oder Arbeitslosen Arbeitsplätze üblichen Zchnitts vermitteln wollten. Auf die Ziele und Willensbildung sowie die Organisationsform dieser Gruppen wurde — und dies ist von entscheidender Bedeutung — kein Einfluß genommen; gefordert wurde lediglich, daß die Gruppen Kollektivgüter im Bereich des gemeindlichen Umfeldes wie Altenhilfe, Kinderbetreuung, Arbeiten in öffentlichen Parks, im Bereich der Umweltvorsorge etc. anboten. Nach Schätzungen wurden nicht nur pro Jahr etwa 90 000 Arbeitsplätze vermittelt, sondern auch nennenswerte Einsparungen im Vergleich zu den üblichen Beschäftigungsprogrammen erzielt. Damit war das kanadische Experiment politisch durchsetzbar geworden, obgleich sein eigentlicher Fortschritt in der erstaunlichen Anwesenheit der Arbeitszufriedenheit zu sehen ist. Dies ist deshalb besonders hoch zu bewerten, weil viele sogenannte schwer zu vermittelnde Arbeitskräfte Mut zur eigenen Leistungsbereitschaft gefaßt und Vertrauen zur eigenen Leistungsfähigkeit gefunden hatten — eben weil es für sie keine Arbeit aus zweiter Hand, sondern das Ergebnis einer eigenen Suche nach Gestaltungsmöglichkeiten gewesen war.

Dieses Beispiel läßt sich verallgemeinern. Die traditionellen — ob neoliberalen oder dirigistischen — Arbeitsmarktstrategien laufen auch deshalb meist ins Leere, weil sie die Kluft zwischen Mensch und Arbeit nicht zu überbrücken vermögen. Die Menschen sind nach wie vor bereit, etwas zu arbeiten und zu leisten, wenn sie den Sinn ihrer Tätigkeit einse-

der CDU-Fraktion zum Ausdruck kommt (Alternatives Leben. Große Anfrage der CDU, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 9/198, 4. 12. 81). Es ist dies das bisher beste Beispiel für angewandte Subsidiarität.

hen und sich möglichst auch mit ihr identifizieren können; sie sind aber nicht mehr willens — und haben es, ökonomisch gesprochen, auch gar nicht mehr nötig — jede Arbeit anzunehmen. Darüber kann man klagen. Man kann aber auch nach Möglichkeiten suchen und sie ausschöpfen, um von fremdbestimmten zu möglichst selbstbestimmten Tätigkeiten im Arbeitsprozeß zu gelangen. Es ist ja kein Zufall, daß etwa in Berlin in den letzten Jahren nicht irgendein Großunternehmen, sondern das alternative Netzwerk e. V. die meisten neuen Arbeitsplätze geschaffen hat.

Auf Erfolge kann auch das amerikanische „Urban Homesteading Program“ hinweisen. Bund und Länder gehen in dieser Politik der Wohnungsbauförderung und Stadterneuerung einen gemeinsamen Weg mit lokalen Selbsthilfegruppen, meist kleinen Kernen, denen sich mehr und mehr Nachbarn und Hinzuziehende anschließen. Die staatlichen Behörden stellen sanierungsbedürftige Wohnungen und Wohnviertel den Selbsthilfegruppen kostenlos zur Verfügung und überlassen Ausbau und Sanierung (mit den für Amerika allerdings typisch niedrigen Bauauflagen) der Aktivität der einzelnen. Wiederum ist die Gesamteffizienz höher als bei herkömmlichen Förderungsmaßnahmen der Wohnungsbaupolitik. Über den — wie wir vermuten — erheblichen Zusatzge-

winn an Motivation, Arbeitsfreude und Selbstverwirklichung ist zwar nichts statistisch Exaktes bekannt; wenn man aber bedenkt, mit welcher Intensität deutsche Heimwerker ihr Haus in die ihnen als angenehm erscheinende Atmosphäre versetzen, so muß man geradezu an persönlichen Gewinn glauben.

Zugegeben, ausgewählte Beispiele glücklich verlaufener Experimente werden noch keine allgemeine Bereitschaft für die Erprobung neuer Wege in der Ordnungspolitik auslösen. Angesichts finanzieller Engpässe finden Vorschläge, die zunächst auch Finanzierungsbeiträge fordern, keine gute Aufnahme. Die Mindestforderung könnte aber darin bestehen, die Entfaltung von kleineren Kollektiven im Umfeld zwischen staatlicher und marktlicher Allokation nicht administrativ zu behindern, allgemeine Vorurteile über sie abbauen zu helfen und ihnen etwas zuzutrauen. Gleichzeitig sollten die Großkollektive nicht weiter ausgebaut und ihrer schematisierenden Allzuständigkeit Einhalt geboten werden.

Damit deutet sich die Richtung einer Ordnungspolitik an, die über die Ordnung des Marktes und die Organisation des Staates hinausgeht. Man mag kritisierend feststellen, dies sei wenig; es muß jedoch befürchtet werden, daß es mehr ist, als wir derzeit in die Tat umzusetzen bereit und in der Lage sind.

V. Wohlfahrt der Menschen oder Wohlstand der Gesellschaft

Die mehr oder weniger enge Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung hat uns in der Vergangenheit einen beträchtlichen Fortschritt gebracht. Sie hat aber auch einen hohen Preis in Form von Entfremdung gefordert. Die Politik beschränkte sich in der Vergangenheit weitgehend darauf, im Namen der Menschlichkeit den Konnex zwischen Leistung und Gegenleistung ganz oder teilweise aufzugeben. Die Folge waren Wohlstandseinbußen und das Auftreten neuer Arten der Entfremdung: Wer aus den Zwängen des Marktes genommen wurde, verlor sich nicht selten in den Netzen der staatlichen Apparate. Diesen traditionellen bürgerlich-konservativen oder bürgerlich-sozialistischen Strategien stehen die „alternativen“ Anläufe jener gegenüber, die meinen, man könne überhaupt auf Staat und Markt verzichten und so jeder Entfremdung entfliehen. Dieser Traum wird von der Wirklichkeit nicht honoriert werden, so wenig wie die bürgerlichen Strategien erfolgreich sein werden. Es ist illusionslos anzuerkennen und hinzunehmen, daß die arbeitsteilige Wirt-

schaft und der Staat unverzichtbar sind, daß damit aber auch der dort entstehenden Entfremdung nicht entgangen werden kann. Gleichfalls ist aber nicht die Hoffnung und vor allem der Versuch aufzugeben, daß es möglich ist, in und neben den sekundären Systemen des Staates und der Wirtschaft soziale Räume zu schaffen, wo der Mensch dem Menschen unmittelbar begegnen kann, er also nicht entfremdet ist, wo er die anderweitig von Entfremdung verursachten Wunden heilen kann.

Wir machen uns nichts vor: auch dies wird nicht kostenlos sein. Wir werden vermutlich um der Wohlfahrt des Menschen willen auf Wohlstand verzichten müssen, jedenfalls werden wir nicht weiterhin gedankenlos jeder Wohlstandssteigerung nachjagen können. Wir werden auch auf Sicherheiten und jedenfalls auf scheinbare Sicherheiten verzichten müssen, wenn wir der menschlichen Begegnung jenseits von Markt und Staat wieder eine Chance geben wollen. Dies mag wenig begei-

stern klingen, doch stellt es gegenüber einer Politik einen Vorzug dar, die — wie bislang — blind und eindimensional Wohlstand und Sicherheit zu maximieren trachtete und jetzt ratlos vor dem Ergebnis steht, daß sie beides verfehlt hat, die auch um der Menschlichkeit willen auf Effizienzsteigerungen verzichtete, aber nur letzteres erreichte, die Begrenzung der Entfremdung aber verfehlt.

Deshalb ist der Ausgangspunkt für eine neue Politik die Anerkennung, daß alles seinen Preis hat: der Status quo und die Alternative. Die neue Politik verursacht Kosten — wie die alte, nur andere. Die einzig ehrliche Haltung ist ein Abwägen: eine Güterabwägung. Das bedeutet: Kein Bruch mit der Vergangenheit, wohl aber Abschied von einer eindimensionalen Politik, die entweder die soziale Sicherung — über den Staat — oder das Wohlergehen der Gesellschaft — über den Markt — maximiert.

Daß es der Wirtschaft gut geht, mag wichtig sein. Daß es den Menschen gut geht, ist wichtiger. Beides muß kein Widerspruch sein, ist aber auch nicht deckungsgleich.

Vielleicht müssen wir wählen, was uns wichtiger ist: eine erfolgreiche Wirtschaft oder eine erfolgreiche Gesellschaft. Gegenwärtig jedenfalls funktioniert die Wirtschaft schlecht und die Gesellschaft auch; es kann sein, daß beides miteinander zusammenhängt. Erst wenn die Gesellschaft wieder mehr „leistet“, weil soziale und menschliche Bezüge wieder tragfähig geworden sind, läßt sich ein Abbau kollektiver Leistungen (weniger Steuern und Abgaben) — und damit auch eine Entlastung der Wirtschaft — vertreten. Wachsende Arbeitsteilung und damit auch wachsende Entfremdung haben sicherlich zu einer Steigerung des Wirt-

schaftswohlstandes beigetragen. Inzwischen aber, so scheint es, haben Arbeitsteilung und Entfremdung ein Ausmaß erreicht, das sich auch in einem sehr engen ökonomischen Sinn dysfunktional auswirkt.

Wenn es uns gelingt, die menschlichen Beziehungen in der Gesellschaft befriedigend zu gestalten, so haben wir damit auch einen wichtigen Schritt auf dem Weg aus der gegenwärtigen Krise getan. Wohl nur langsam erkennen wir, was diese Krise ausmacht. Wir haben vergessen, was die Väter der Sozialen Marktwirtschaft noch wußten: daß es „unendlich viele Dinge gibt, die wichtiger sind als Wirtschaft“ (Rüstow), daß die vitalen Interessen der Menschen „jenseits von Angebot und Nachfrage“ (Röpke) beginnen. Die Soziale Marktwirtschaft war als eine Ordnung der Gesellschaft — und nicht nur der Wirtschaft — angelegt. Sie ist in den letzten Jahrzehnten verkümmert, in der Theorie wie in der Politik. Die Soziale Marktwirtschaft zu erneuern bedeutet deshalb vor allem, ihren konzeptionellen Reichtum voll zur Entfaltung zu bringen⁹⁾.

Es kommt darauf an, die Gesellschaft so zu gestalten, daß möglichst viele Menschen sich auch unmittelbar — also nicht ausschließlich über die Vermittlung von Markt und Staat — begegnen und „austauschen“ können. Es wäre dies dann eine Gesellschaft mit menschlich reicheren Möglichkeiten.

⁹⁾ Siehe dazu Klaus Mackscheidt, Der Entfaltungsspielraum bei dezentraler Steuerung, in: Warnfried Dettling (Hrsg.), Die Zähmung des Leviathan. Neue Wege der Ordnungspolitik, Baden-Baden 1980, S. 81—105, sowie Guy Kirsch, Der Sturz des Ikarus. Was blieb vom Protest der 60er Jahre?, München—Wien 1980.

Die Suche nach einer Wirtschaftsordnung von morgen¹⁾

I. Einführung

Das Konzept, das unserer heutigen Wirtschaftsordnung²⁾ bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland zugrunde lag, geht auf Walter Eucken zurück. Eucken verlangte, daß ein starker Staat vor allem sieben konstituierende Prinzipien in der Wirtschaft verwirklichen sollte³⁾. Zu diesen konstituierenden Prinzipien gehören

- ein Preissystem der vollständigen Konkurrenz;
- eine stabile Währung;
- freier Zugang zu allen Märkten;
- Privateigentum an den Produktionsmitteln;
- Vertragsfreiheit, ohne die Freiheit anderer zu beschränken;

¹⁾ In diesem Beitrag werden einige Gedanken aus meinem Buch „Alternativen zur Macht“ (Düsseldorf 1981) dargelegt, in dem die bestehende Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik Deutschland eingehend analysiert und der Versuch gemacht wird, Eckpunkte einer denkbaren Ordnung von morgen aufzuzeigen.

²⁾ Wir gebrauchen den Begriff „Ordnung“ für unsere Wirtschaft, wie sie sich mit ihren wesentlichen Elementen heute darstellt. Zu dieser Ordnung gehört die Summe von Gesetzen, Institutionen und Prinzipien im umfassenden Sinne, die den Ablauf des wirtschaftlichen Geschehens regeln. Absichtlich wurde auf den Begriff „System“ verzichtet, worunter ein „nach einheitlichen Prinzipien geordnetes Ganzes“ verstanden werden kann. Nach dieser klassischen System-Definition von Kant ist es m. E. nicht korrekt, das bestehende wirtschaftliche Gesamtgefüge als „System“ zu bezeichnen. In unserer Wirtschaft sind einheitliche Prinzipien „in Reinkultur“ nicht vorhanden; weder ist das Privateigentum an den Produktionsmitteln in allen Wirtschaftszweigen verwirklicht, noch funktionsfähiger Wettbewerb in den Wirtschaftszweigen. Etliche Wirtschaftszweige sind aufgrund gesetzlicher Bestimmungen sogar ausdrücklich vom Wettbewerbsprinzip ausgenommen. Nur das Streben nach Gewinn („Gewinnprinzip“) hat sich in fast allen Bereichen der Wirtschaft erhalten. Es gibt aber auch noch immer Unternehmensverfassungen, wie Genossenschaften, die nach dem Kostendeckungsprinzip und nicht nach dem Gewinnprinzip arbeiten wollen. Die alternativen Konzeptionen, die heute Anhänger finden, möchten sich bei ihrer Produktion ebenfalls von den Sachzwängen des Gewinnprinzips lösen und verlangen u. a. außerdem eine Vonselbständigung kleiner Produktionseinheiten.

³⁾ Vgl. Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Hamburg 1959, S. 160 ff.

— volle Haftung, das heißt der Chance nach Gewinn soll das Risiko des Verlustes gegenüberstehen, und

— eine Konstanz der Wirtschaftspolitik.

Außerdem formulierte er zwei staatspolitische Grundsätze für die Wirtschaftspolitik, die hier noch erwähnt werden sollen:

- Die Politik des Staates soll darauf gerichtet sein, wirtschaftliche Machtgruppen aufzulösen und ihre Funktionen zu begrenzen, und
- die wirtschaftspolitische Tätigkeit des Staates soll auf die Gestaltung der Ordnungsformen der Wirtschaft gerichtet sein, nicht auf die Lenkung des Wirtschaftsprozesses.

Auf diesen Grundsätzen basiert die Konzeption der sozialen Marktwirtschaft, die vor allem von Alfred Müller-Armack und Ludwig Erhard konkretisiert worden ist⁴⁾.

Die praktizierte Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland hat zu keiner Zeit diese konstituierenden Prinzipien und staatspolitischen Grundsätze mit Nachdruck angestrebt. Die konstituierenden Prinzipien sind anfangs auf einzelnen Märkten vielleicht annähernd verwirklicht gewesen; doch die Eigendynamik der Entwicklung hat sie schon bald ausgehöhlt. Unmittelbar nach der Währungsreform hat sich bereits die Regierung gegenüber den Interessen der Wirtschaft als zu schwach erwiesen, um diese Prinzipien zu erhalten oder zu verwirklichen, wie an der Entstehung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz) zu erkennen ist⁵⁾. Ganz bewußt wurde auch von Erhard bereits eine Politik betrieben, die von vollständiger Konkurrenz, scharfer Monopolkontrolle oder einer Korrektur der Einkommensverteilung nichts wissen wollte⁶⁾.

Erhard kommt jedoch das Verdienst zu, die marktwirtschaftliche Ordnung nach den Prinzipien eines Walter Eucken angestrebt und sie

⁴⁾ Vgl. L. Erhard und A. Müller-Armack, Soziale Marktwirtschaft, Frankfurt, Berlin, Wien 1972, S. 9 ff.

⁵⁾ Vgl. Cox/Jens/Markert, Handbuch des Wettbewerbs, München 1981.

⁶⁾ Vgl. Herbert Ehrenberg, Die Erhard-Saga, Stuttgart 1965, S. 16 ff.

in Ansätzen eingeführt zu haben. Karl Schiller hat anschließend den Euckenschen Imperativ um die Keynesische Botschaft erweitert, wie er selbst zu sagen pflegte. Im Gegensatz zu den staatspolitischen Grundsätzen wurde jedoch sowohl von Erhard als auch von Schiller eine Politik betrieben, die sich eher auf den Ablauf des Wirtschaftsprozesses als auf die Gestaltung der Ordnungsform richtete. An die Auflösung wirtschaftlicher Machtgruppen hat sich keiner herangewagt, obgleich es damals sicherlich noch nicht so dringend notwendig war. Ordnungspolitik ist und bleibt immer ein schwieriges Geschäft, denn hier geht es stets um die Veränderung von Einfluß- und Machtstrukturen; z. B. die Beseitigung von Kartellen, die Kontrolle von Monopolen oder gar die Entflechtung von Konzernen haben unmittelbare Auswirkungen auf die Macht der Betroffenen. Heute stellt sich jedoch die Frage, ob der Staat überhaupt noch in der Lage ist, die Machtstrukturen in der Wirtschaft zu verändern.

Auf einem Markt mit vollständiger Konkurrenz gibt es ex definitionem nicht die Möglichkeit der Machtausübung durch einen Marktteilnehmer. Doch diese Marktform ist so gut wie nicht vorhanden und kaum je vorhanden gewesen. Deshalb muß die Macht ebenfalls als konstituierender Faktor unserer Wirtschaftsordnung angesehen werden, zumal diese Macht der Wirtschaftsunternehmen auf vielen Märkten durch Konzentration, Bürokratie und Verbände ständig gestiegen ist und weiter zunimmt.

In Anlehnung an Max Weber läßt sich Macht definieren als „die Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen“⁷⁾. Wer Macht besitzt, kann folglich ohne Anerkennung der Betroffenen ein Über- und Unterordnungsverhältnis, eine Hierarchie aufbauen und institutionalisieren. Wer über Macht verfügt, will im übrigen meistens mehr Macht — zwei Erscheinungen, die in unserer Wirtschaft auch in den vergangenen Jahren ständig zu verzeichnen gewesen sind. Mittlerweile setzt sich im übrigen die Erkenntnis durch, daß die Summe der Macht in einer Gesellschaft — ähnlich der Summe der Energie — eine Konstante ist. Daraus folgt, daß die Macht des einen Ohnmacht eines anderen zur Folge hat.

Worauf es ankommt, um eine freiheitliche Ordnung zu erhalten, in der auch gesamtgesellschaftliche Ziele eine Realisierungs-

chance behalten, ist folglich die Teilung dieser ökonomischen Macht. Die tatsächliche Entwicklung tendiert dagegen eher zur Konzentration, und zwar zur Konzentration der Macht innerhalb der Wirtschaft wie auch zwischen Wirtschaft und Politik. Die Stagflation — steigende Preise bei sinkender Beschäftigung — ist nur ein Symptom für die Machtballung auf bestimmten Märkten. Die Verbindung zwischen Wirtschaft und Politik wird durch die „Stamokap-Theorie“ jedoch nicht hinreichend erklärt; aber die Erscheinungen, die diese Theorie untermauern (Privatisierung der Gewinne — Sozialisierung der Verluste, Subventionen und Protektionismus vor allem für die Großunternehmen) sind zahlreich vorhanden. Besonders problematisch werden diese Tatsachen dadurch, daß selbst die ökonomische Theorie von der Macht als wesentlichem Faktor unserer wirtschaftlichen Ordnung noch nicht ausdrücklich Kenntnis genommen hat.

Macht hat ferner die Eigenschaft, sich eine eigene Ideologie zuzulegen, um die wahren Machtverhältnisse zu verschleiern. Diese Erscheinung gibt es im großen für ganze Wirtschaftsordnungen und im kleinen für einzelne Unternehmen. Unter Ideologie verstehen wir in diesem Fall im Sinne von Marx ein falsches Bewußtsein, ein von der Realität entferntes Bewußtsein zur Rechtfertigung bestimmter Macht- und Herrschaftsverhältnisse⁸⁾. Zu einer derartigen Ideologie wird bei uns von vielen der Begriff der „sozialen Marktwirtschaft“ umgemünzt, so daß derjenige, der Kritik an dieser Ordnung übt, gerne als „Systemüberwinder“ kritisiert wird. Einzelne marktmächtige Unternehmen reden dagegen stets von dem „erheblichen Wettbewerb“, dem sie angeblich ausgesetzt sind, um ihre eigene Macht auf dem Markt zu verdecken.

Wichtig scheint jedoch, wenn wir eine marktwirtschaftliche Ordnung mit Machtteilung anstreben, diese Ideologien zu entlarven und über Schwächen und Fehlentwicklungen offen zu diskutieren. Dabei ist zu beachten, daß die vorhandene Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland bereits schwere Deformationen aufweist und die Ordnung von heute längst nicht mehr die Ordnung von gestern ist. Die Jugend von heute fragt im übrigen auch nicht nach Leistung einer Ordnung von gestern: Sie möchte wissen, wie eine Ordnung von morgen gestaltet sein könnte und wie sie erreicht und erhalten werden kann. Die einfache Fortschreibung der bisherigen Entwicklung ergibt dabei offenbar keine sinnvolle Zukunft. Was wir dringend benötigen, ist eine Ideologie —

⁷⁾ Vgl. Max Weber, Grundriß der Sozialökonomie, Tübingen 1948, S. 28.

⁸⁾ Vgl. Peter-Christian Ludz, Ideologiebegriff und marxistische Theorie, Opladen 1976, S. 3 ff.

diesmal im positiven Sinne von Eduard Heilmann⁹⁾ — für eine menschengerechte Ordnung, die von weiten Kreisen bejaht wird. Ideologien als Irrlehren, die falsches Bewußt-

sein schaffen, sind zu bekämpfen; aber eine Ideologie als positive Richtschnur des politischen Handelns scheint für unsere Ordnung und Ordnungspolitik dringend erforderlich.

II. Kritik an der marktwirtschaftlichen Ordnung

Wer sich heute kritisch mit Mängeln unserer Wirtschaftsordnung auseinandersetzt, wird von der Wirtschaft und von ihr beeinflussten veröffentlichten Meinung leicht als „Kommunist“ eingestuft. Die Großwirtschaft und ihre Verbände haben den Wert der Öffentlichkeitsarbeit für ihre Machtposition seit langem erkannt und sind bemüht, immer mehr Einfluß auf die Massenmedien zu gewinnen. Die vielleicht qualifizierteren Meinungen kleinerer Unternehmen und der Verbraucher finden dagegen dort kaum Berücksichtigung. Presseorgane, die Kritik an Großunternehmen nachdrücklich formulieren, laufen im übrigen Gefahr, Anzeigen zu verlieren, die für ihre Existenz erforderlich sind.

In der Wissenschaft werden Schäden unserer Ordnung oft dadurch wegetuschiert, daß sie zu einem Konjunktur- oder Strukturproblem gemacht werden, obgleich sie auf Fehler der bestehenden Ordnung zurückzuführen sind. Die Arbeitslosigkeit bei steigenden Preisen kann z. B. konjunktureller oder struktureller Natur sein; sie kann aber außerdem — und das liegt sogar nahe — auf Machtkonzentration und mangelhaften Wettbewerb in der Wirtschaft zurückgehen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der seit 1965 seine anfangs vielbeachteten Gutachten jährlich vorlegt, hat nur sporadisch Ordnungsprobleme aufgegriffen und diskutiert. Wichtig ist jedoch, daß wir in Zukunft die Ursachen von Mängeln besser als bisher erforschen und offen darlegen, wie es durch die Gutachten der Monopolkommission versucht wird. Diese Gutachten, die seit 1975 veröffentlicht werden, finden in der Öffentlichkeit wenig Beachtung und stoßen sogar im Bundesministerium für Wirtschaft auf Aversionen.

Eine marktwirtschaftliche Ordnung — mit dem ihr innewohnenden Zwang zur Konzen-

tration — wird aber nur dann eine Zukunftschance haben, wenn ihre Grundelemente immer wieder politisch angestrebt werden, da sie sonst verlorengehen¹⁰⁾. Eine Wirtschaftsordnung — wie immer sie heißen mag — wird nur dann von breiten Schichten der Bevölkerung akzeptiert, wenn es ihr weitgehend gelingt, jedem Arbeitswilligen einen Arbeitsplatz zu bieten, die Einkommensverteilung einigermaßen „gerecht“, entsprechend den Leistungen der einzelnen, zu gestalten, entstehende Ungerechtigkeiten durch Preissteigerungen zu vermeiden und die Qualität des Lebens insgesamt für jeden einzelnen zumindest zu bewahren und langfristig zu verbessern. Wenden wir uns im folgenden einigen dieser Kritikpunkte — Arbeitslosigkeit, Einkommens- und Vermögensverteilung, Preissteigerungen und Umweltschutz — mit wenigen Anmerkungen etwas näher zu.

Die Arbeitslosigkeit

Das „Recht auf Arbeit“ ist zweifellos ein Grundrecht des Menschen, es ist jedoch in unserer bestehenden Ordnung zur Zeit nicht verwirklicht. Bis 1973 hatten wir eine Arbeitslosenquote von etwa 1 %, bei der es immer möglich war, daß jeder Arbeitswillige einen Arbeitsplatz entsprechend seiner Ausbildung fand. Heute, bei einer Arbeitslosenquote von über 7 % — berechnet nach den gleichen statistischen Methoden wie damals —, ist mancher Arbeitswillige nicht in der Lage, einen Arbeitsplatz zu finden. Diese Arbeitslosigkeit hat zweifellos eine Fülle verschiedener Ursachen, die hier nicht näher untersucht werden sollen. Nur ein Faktor, der in unserer Ordnung angelegt ist, sei erwähnt: Der Zwang zur Rationalisierung, und das heißt zur Substitution von Arbeit durch Kapital, ist gewissermaßen ordnungsimmanent. Solange der Faktor Kapital auf die Investitions- und Unternehmensentscheidungen mehr Einfluß hat als der Faktor

⁹⁾ Vgl. Eduard Heilmann, Soziale Ideologien und soziale Reformen, in: Hamburger Jahrbuch für Gesellschaft und Wirtschaft, Tübingen 1971, S. 334 ff. Heilmann definiert die „soziale Ideologie“ als einen Versuch, die historisch begrenzte Wahrheit zu einem System auszubauen und zu verabsolutieren, womit das historisch Bedingte einen überhistorischen Anspruch und damit eine absolute Geltung für den Menschen erhält.

¹⁰⁾ Zu diesen Elementen rechnet der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Wettbewerb, die Entsprechung von Risiko und Anreizen sowie eine funktionsgerechte Aufgabenverteilung. Vgl. Gutachten: „Staatliche Interventionen in der Marktwirtschaft“, Bonn 1979, Ziff. 11 und Ziff. 22—45.

Arbeit, wird der „mächtigere“ Faktor immer dafür sorgen, daß mehr Kapital und weniger Arbeit eingesetzt wird. Aus dieser ordnungspolitischen Konstellation resultiert ebenfalls, daß die Produktivität der Arbeit schneller wächst und höher ist, als in einer Ordnung, in der der Faktor Arbeit mehr Einfluß hat als das Kapital.

Durch Manipulationen an der Berechnungsmethode der Arbeitslosenzahl ist die heutige Arbeitslosigkeit ebensowenig zu reduzieren wie durch die Einführung eines Artikels im Grundgesetz, der ein „Recht auf Arbeit“ für jeden festlegt. Würde aus einem derartigen Artikel ein Rechtsanspruch auf einen Arbeitsplatz erwachsen, müßte damit automatisch eine Pflicht zur Arbeit verbunden werden. Mit freier Arbeitsplatzwahl, wie sie eine marktwirtschaftliche Ordnung und unser Grundgesetz propagieren, hätte das nichts mehr zu tun. In der DDR ist die ursprünglich vorhandene Möglichkeit auf Zwangsverpflichtung von Arbeitslosen im übrigen abgeschafft worden und damit ebenfalls der einklagbare Anspruch eines Arbeitslosen auf einen Arbeitsplatz¹¹⁾.

Die Einkommens- und Vermögensverteilung

Die Kritik an der Einkommens- und Vermögensverteilung hat heute an öffentlichem Interesse verloren; sie ist im öffentlichen Bewußtsein von der wachsenden Arbeitslosigkeit auf einen hinteren Rang verdrängt worden. Von der herrschenden ökonomischen Lehre wird sie nahezu ignoriert. Besonders heftig war aufgrund von Untersuchungen von Krelle, Siebke und Schunck die Verteilung des Produktivvermögens kritisiert worden, wonach 1963 1,7 % der Haushalte im Besitz von 73 % des Produktivvermögens waren¹²⁾. Heute verdient ein Selbständiger etwa zweieinhalb- bis dreimal mehr als ein durchschnittlicher Arbeitnehmer¹³⁾. Diese Relation ist wohl kaum ein gravierender Grund zur Unzufriedenheit über die Einkommensverteilung. Daß ein Selbständiger mehr Einkommen hat als ein durchschnittlicher Arbeitnehmer wird weitgehend akzeptiert, da er im allgemeinen höhere Verantwortung trägt und sein Arbeitsinsatz wie seine Arbeitsbelastung größer sind. Zum Ärgernis wird die Einkommensver-

teilung nur, wenn man weiß, daß Manager von Großunternehmen (Banken, Kaufhäuser, Industrie) etwa dreißig- bis vierzigmal mehr verdienen als ein durchschnittlicher Arbeitnehmer. Diese Differenzen haben mit Leistungsunterschieden oder -anreizen nichts mehr zu tun; eher damit, daß diese Hochverdienenden die entsprechende Macht besitzen und über ihre eigenen Löhne weitgehend selbständig entscheiden können.

Ständige Preissteigerungen

Nach dem Motto: „Preissteigerungen benachteiligen alle, die Arbeitslosigkeit jedoch nur einen kleinen Teil der Bürger“ — werden seit einigen Jahren die steigenden Preise in der Bundesrepublik Deutschland als gravierendes Ärgernis im Vergleich zur Arbeitslosigkeit dargestellt. Etliche Erklärungsversuche für die Preissteigerungen haben die Eigenart, die Ursachen eher zu vernebeln als sie offenzulegen. Ein wichtiger Erklärungsgrund sind Preiserhöhungen oder unterbliebene Preissenkungen auf oligopolistischen Märkten mit überdurchschnittlicher Produktivitätsentwicklung. Diese Unternehmen, die keinem oder nur geringem Preiswettbewerb ausgesetzt sind, haben — nach marktwirtschaftlichen Prinzipien — eine wesentliche Schuld an dem verhängnisvollen „circulus vitiosus“ von Preis- und Lohnerhöhungen. Diese „Preisführerschaft“ von Großunternehmen hat bei ihnen überdurchschnittliche Gewinne zur Folge, die bei funktionsfähigem Wettbewerb nicht hätten erwirtschaftet werden können. Sie werden z. T. wieder benutzt, um kleine und mittlere Unternehmen aufzukaufen und damit die Konzentration noch mehr zu fördern, die marktwirtschaftliche Ordnung weiter zu zerstören.

In den sozialistischen Ländern des Ostblocks gibt es ebenfalls inflationäre Erscheinungen, die offiziell gern gelehnet werden. Deutliches Kennzeichen für die dort im allgemeinen „gestaute Inflation“ sind eruptive Preiserhöhungen in großen Zeitabständen, Käuferschlangen vor den Geschäften mit begehrten Waren, graue und schwarze Märkte für konvertierbare Währungen, Intershop- und Sonderläden mit Waren aus dem Westen sowie Staatsanleihen und staatliche Lötterien, um überschüssige Kaufkraft abzuschöpfen.

Umweltschutz

Der Umweltschutz wird heute gerne in der Wirtschaft als Investitions- und Wachstumshemmnis verketzert — eine im allgemeinen

¹¹⁾ Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation, herausgegeben vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, August 1974, S. 169.

¹²⁾ Vgl. Krelle, Siebke und Schunck, Die überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer, Tübingen 1968, S. 405 ff.

¹³⁾ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Wochenbericht 29/79 vom 19.7.1979.

ungerechtfertigte Ausdrucks- und Betrachtungsweise, da mittlerweile gesamtwirtschaftlich gesehen unumstritten ist, daß Umweltschutz eher Arbeitsplätze schafft als sie vernichtet¹⁴⁾. Umweltverschmutzung ist im übrigen keine ausschließliche Erscheinung marktwirtschaftlicher Ordnungen.

Bei staatlichen Gegenmaßnahmen ist sicherlich darauf zu achten, daß etwaige Belastungen für Wirtschaftszweige, die spürbar im interna-

tionalen Wettbewerb stehen, nicht wesentlich höher werden als bei den ausländischen Konkurrenten. Doch generell muß dieses Problem schnell und nachdrücklich durch Maßnahmen des Gesetzgebers, und zwar für alle Betroffenen mit gleichen Belastungen, geregelt werden. Die „verwässerten“ Ergebnisse des Gesetzgebers auf diesem Gebiet machen deutlich, wie stark der Einfluß der Interessenvertretung in unserer Ordnung auf die Gesetzgebung sein kann.

III. Fehlentwicklungen

Bei einer Trendfortsetzung der bisherigen Entwicklung wären die Zukunftsperspektiven nicht ermutigend, schreibt die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel in ihrem Gutachten mit gleichem Namen¹⁵⁾. Ursächlich für diese Fehlentwicklung seien Ordnungsvorstellungen, die das Wachstum nur als Ergebnis des freien Wirtschaftsablaufs betrachten, ferner die Zufälligkeiten der öffentlichen Aufmerksamkeit für neue Probleme, die Bevorzugung der Interessen organisierter Gruppen oder die systematische Vernachlässigung längerfristiger gegenüber kurzfristigen Bedürfnissen.

Doch diese Kritik bezieht sich auf die Gesellschaftsordnung insgesamt. Einige Fehlentwicklungen in unserer Wirtschaftsordnung, die offen zutage treten, sollen im folgenden skizziert werden.

Die steigende Konzentration in der Wirtschaft

Im Monopolgutachten aus dem Jahre 1980 heißt es: „Die Unternehmenskonzentration schreitet in der Bundesrepublik Deutschland weiter voran“, und: „besonders zwischen 1976 und 1977 hat sich die Konzentrationsentwicklung in der Industrie beschleunigt“¹⁶⁾. Mit dieser Konzentration ist, wie erwähnt, die Zunahme wirtschaftlicher Macht verbunden. Die Gefahren der steigenden Konzentration liegen auf der Hand: Kleine Unternehmen geraten immer mehr in Abhängigkeit von den großen; die Marktzutrittsschranken werden erhöht; die Funktionen des Wettbewerbs im In-

teresse der Verbraucher ausgehöhlt; und durch Beeinflussung der öffentlichen Meinung mit Hilfe von Massenmedien kann wirtschaftliche in politische Macht verwandelt werden.

Selbst nach Einführung der Fusionskontrolle im Jahre 1973 ist der Aufkauf vieler kleinerer Unternehmen durch einige große erheblich gewesen. So waren nur zehn Unternehmen in der Zeit von 1973 bis 1980 an fast jedem vierten Zusammenschluß beteiligt: Die Veba bis 1980 170mal, die BP 120mal, das RWE 107mal, die Shell 67mal, die Firma Haniel 63mal, um hier nur die ersten fünf zu nennen¹⁷⁾. Finanzmacht wurde hier systematisch eingesetzt, um Märkte zu monopolisieren oder um die eigene Macht in anderen Bereichen zu erweitern. Dabei ist die These schon lange nicht mehr richtig, daß Großunternehmen günstiger produzieren. Oft sind kleine und mittlere Unternehmen bei spezieller Produktion rentabler und effektiver, wie die EG-Kommission in einem ausführlichen Bericht festgestellt hat¹⁸⁾.

Auch das Arbeitsplatzargument, das bei kartellrechtlichen Hindernissen zur Durchsetzung von Unternehmensfusionen stets angeführt wird, ist vielfach widerlegt worden; denn durch Fusionen werden aus volkswirtschaftlicher Sicht keine Arbeitsplätze gesichert, sondern eher vernichtet. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht fusioniert ein Unternehmen nicht, um Arbeitsplätze zu sichern, sondern um die Rentabilität des Unternehmens zu verbessern, und das geschieht eher durch die Monopolisierung eines Marktes oder durch Rationalisierung der Produktion; beides sind Entwicklungen, die eher mit Arbeitsplatzvernichtung verbunden sind.

¹⁴⁾ Vgl. Werner Meissner und Erich Hödl, Positive ökonomische Aspekte des Umweltschutzes, Bericht 3/77, hrsg. vom Umweltbundesamt Berlin, 1977.

¹⁵⁾ Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Gutachten, Bonn 1975, S. 82 ff.

¹⁶⁾ Monopolkommission, 3. Hauptgutachten, Bundestagsdrucksache 8/4404., Textziffer 242.

¹⁷⁾ Vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 1980, Berlin, S. 15.

¹⁸⁾ Vgl. den 6. Bericht der EG-Kommission über die Wettbewerbspolitik in der Gemeinschaft, Doc. 70/77, Nr. 305.

Wichtig ist hierbei ferner, daß durch die Unternehmenskonzentration das Prinzip der einzelvertraglichen, horizontalen Koordination über den Markt durch das hierarchische Prinzip in einem Unternehmen ersetzt wird. Dies ist eine Entwicklung, die größte Besorgnis hervorrufen sollte. Doch leider gibt es nur eine sehr schwache Interessenvertretung für den Wettbewerb. Mächtigere Interessen der Angebotsseite in der Wirtschaft sind im allgemeinen in der Lage, sich gegenüber einem schwachen Staat mit ihren Wünschen nach Abbau oder Beschränkung des Wettbewerbs durchzusetzen. Zum Teil läßt sich sogar feststellen, daß Interessenvertreter der Großwirtschaft — gewollt oder ungewollt — mit linken Dogmatikern für mehr Konzentration und gegen die Koordination der unterschiedlichen Interessen durch Märkte plädieren.

Die Verbände

Der Einfluß der Wirtschaft wird nicht nur durch die Konzentration, sondern auch durch ihre Verbände gesteigert. Die Macht dieser Verbände hängt zunächst einmal von dem Organisationsgrad ab; dieser ist im allgemeinen bei Verbänden der Arbeitgeberseite wesentlich höher als bei den Verbänden der Arbeitnehmer und der Verbraucher. Es läßt sich generell feststellen, daß die Anbieterseite der Wirtschaft wesentlich stärker als die Nachfrageseite organisiert ist.

Daß die Verbände Einfluß auf die Gesetzgebung ausüben, ist unumstritten. Weniger bekannt ist die Art, wie dieser Einfluß auf die Legislative ausgeübt wird. Zunächst geht es um Informationen, die der Regierung oder dem Parlament geliefert werden und die im allgemeinen nicht falsch sind. Nur muß man wissen, daß die Verbände alles aus *ihrer* Interessenlage betrachten und verständlicherweise nicht auf negative Wirkungen oder Nebenwirkungen für andere hinweisen. Daneben spielt die Öffentlichkeitsarbeit der Verbände eine wichtige Rolle; denn ein Verband hat bei den politischen Instanzen um so mehr Gewicht, je mehr er den Eindruck erwecken kann, Wählerstimmen zu bewegen. Für ihren Einfluß ist ferner noch die Marktmacht der jeweils organisierten Unternehmer wichtig. Außerdem ist nicht zu leugnen, daß Geldspenden an Parteien und Politiker fließen, und schließlich haben nicht wenige Verbände „ihren Abgeordneten“ im Parlament oder „ihren Beamten“ in der Bürokratie. Die neueste, äußerst problematische Entwicklung auf diesem Feld ist darin zu sehen, daß selbst Betriebsräte bestimmter Unternehmen sich verbandspolitisch betätigen

(z. B. in der Rüstungswirtschaft und im Energiebereich) und die Interessen ihres Unternehmens ebenfalls reklamieren.

Wer keinen Verband im Rücken hat, kommt zweifellos zu kurz. Nur soweit, wie einige meinen, daß die Kapitalmacht heute bereits in unserer Ordnung alles bestimmt, ist es noch nicht. Die Novellierungen des Kartellrechts, der Mitbestimmung und des Verbraucherschutzes — um nur einiges zu nennen — mußten allerdings immer wieder gegen den erheblichen Widerstand der Wirtschaft und einer großen Anzahl von Verbänden der Wirtschaft durchgesetzt werden.

Bürokratie in Wirtschaft und Verwaltung

Mit der Konzentration wächst auch die Bürokratie, die nicht nur in der staatlichen Verwaltung, sondern ebenfalls in der Wirtschaft festzustellen ist. Die Bürokratie ist gewissermaßen die Folge der Entscheidungskonzentration an der Spitze einer Institution. Die theoretischen Begründungen von Max Weber für die Bürokratie sind mittlerweile jedoch brüchig geworden. Weber geht in seinen Modellen davon aus, daß in der Verwaltung diese Bürokratie angeblich den Wahlentscheidungen der Stimmbürger „gehört“ und in der Wirtschaft den Kaufentscheidungen der Wirtschaftssubjekte. Aber beide Prämissen sind — wie gesagt — nicht sehr zeitgemäß¹⁹⁾.

In unserer Demokratie haben nicht der Wähler und das Parlament mehr alle Macht, sondern eher die Verbandswirtschaft oder der Apparat der Regierung. In der Wirtschaft bestimmt nicht mehr — oder nur auf wenigen Märkten — der „König“ Kunde, was produziert werden soll, sondern eher das Großunternehmen mit seiner Bürokratie²⁰⁾. Allerdings wird die Wirtschaft vor übertriebener Bürokratisierung insofern mehr geschützt, da hier direkter ein Kostendruck besteht, sofern noch ein Restwettbewerb vorhanden ist. Aber die Gefahr ist unübersehbar, daß die Bürokratien in Wirtschaft und Verwaltung immer mehr expandieren und sich am Ende gar zu einer unauflösbaren Symbiose miteinander verbinden, in der dann nahezu alle wirtschaftliche und politische Macht zusammengefaßt ist. Diese Gefahr gilt es nüchtern zu erkennen, um ihr begegnen zu können.

¹⁹⁾ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, hrsg. von J. Winckelmann, Köln, Berlin 1964, S. 164 ff.

²⁰⁾ Vgl. J. K. Galbraith, *Die neue Industriegesellschaft*, München, Zürich 1971, S. 143 ff.

Der Protektionismus

Protektionismus — Schutz der heimischen Produktion vor der Konkurrenz aus dem Ausland — ist ebenfalls keine neue Erscheinung. Fast alle Industrienationen versuchten die Probleme der Weltwirtschaftskrise Ende der zwanziger Jahre mit protektionistischen Maßnahmen zu lösen. Wie dieser Versuch endete, ist bekannt. Heute sprechen sich besonders in der Bundesrepublik Deutschland alle Wirtschaftsverbände und ihre Unternehmen offiziell gegen Protektionismus aus. Geht es jedoch um den eigenen Markt, dann sieht es mit dem Kampf gegen den Protektionismus aus der persönlichen Sicht meistens anders aus.

Gegenüber früher haben sich die Formen des Protektionismus erheblich geändert; während Zölle und Kontingente nach den Bestimmungen des GATT nur noch in Ausnahmefällen zulässig sind, gibt es dafür jetzt sogenannte freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen, die jedoch weder freiwillig sind, noch etwa selbst eingeführt wurden. Außerdem gibt es eine Fülle von sogenannten nichttarifären Handelshemmnissen und Kartellbildungen — wie auf dem Stahlmarkt der Europäischen Gemeinschaft —, die alle protektionistischen Charakter haben. Der internationale Wettbewerb wird heute auch nicht nur durch Importbeschränkungen, sondern in steigendem Umfang durch Exportvergünstigungen (Subventionszahlungen z. B. auf dem Stahlmarkt, Forschungshilfen u. a. m.) verzerrt.

Besonders bedauerlich ist dabei, daß die Chancen der staatlichen Unterstützung protektionistischer Art für Märkte mit Großunternehmen deutlich größer sind; kleine und mittlere Unternehmen können nur selten auf staatlichen protektionistischen Schutz bei Gefahren aus dem Ausland rechnen, wie die Beispiele Textilwirtschaft oder Uhrenindustrie zeigen. Trotz gegenteiliger Beteuerungen auf allen Seiten weitet sich der Protektionismus ständig aus. Die Nachteile solcher protektionistischer Maßnahmen tragen in erster Linie die Verbraucher, die nicht mehr billige Produkte aus dem Ausland beziehen können, oder andere Wirtschaftszweige, deren Vorprodukte sich dadurch verteuern. Was an Subventionen an diejenigen Wirtschaftszweige verteilt wird, die der ausländischen Konkurrenz verstärkt ausgesetzt sind, stammt im übrigen aus dem großen Steuersack und ist somit vorher anderen entzogen worden. Es läßt sich also feststellen, daß die allgemeine wirtschaftliche Lage in Ländern mit stärkerem Protektionismus und höheren Subventionszahlungen sich nicht etwa besser, sondern für breite Schichten eher schlechter darstellt. Über dieser protektionistischen Entwicklung schwebt außerdem die Gefahr eines erneuten Zusammenbruchs des gesamten Welthandels. Daß Handel aber nicht nur Wohlstand schafft, sondern ebenfalls das friedliche Zusammenleben der Völker fördert, sollte bekannt sein. Die faktische Entwicklung auch in der Bundesrepublik ignoriert jedoch seit Jahren diese Erkenntnisse.

IV. Bausteine einer Ordnung von morgen

Wichtig erscheint mir, wenn die Freiheit für möglichst viele bewahrt werden soll, daß wir Ordnungsprinzipien und Organisationsformen schaffen, die Entscheidungsmacht auf möglichst viele verteilen. Selbst für eine sozialistische Ordnung gilt — so schreibt André Gorz —, daß sie in Zukunft entweder dezentral organisiert und antietatistisch sein oder aber nicht sein wird²¹⁾.

Die beiden praktizierten Ordnungen in Ost und West verlangen heute von den Menschen ein Verhalten, das den jeweiligen Formen und Prinzipien entspricht. Daß dabei viele Menschen in ihrer persönlichen Eigenart verbogen oder gar verdorben werden, liegt auf der Hand. Der eine ist eben mehr Individuum, vielleicht egoistischer, und ein anderer ist bereit, sich

einzuordnen, weil er so zufriedener wird. Neben der dezentralen Entscheidungsstruktur, wie sie mir dringend erforderlich scheint, müssen daher auch die anderen Ordnungsprinzipien mehr Rücksicht auf die Eigenart der Menschen nehmen und — so weit es nur geht — jedem einzelnen einen individuellen Verhaltensspielraum belassen. Eine Ordnung von morgen muß ferner eine Vielfalt von Ordnungsformen, der einzelnen Entscheidungsinstanzen, anbieten, so daß der individuelle Gestaltungsraum für jeden einzelnen in seinem Unternehmen nicht noch kleiner, sondern eher größer wird.

Privateigentum an den Produktionsmitteln

Nur noch zwei Denkrichtungen hängen im aktuellen Wettstreit der Ideologien der Vorstellung an, Privateigentum an den Produktions-

²¹⁾ André Gorz, Ökologie und Politik, Beiträge zur Wachstumskrise, Hamburg 1977, S. 10 ff.

mitteln sei ein unabdingbarer Faktor einer marktwirtschaftlichen Ordnung: Neoliberale und Marxisten. In der marktwirtschaftlichen Ordnung, wie sie sich in der Bundesrepublik Deutschland herausgebildet hat, ist das Privateigentum an den Produktionsmitteln kein einheitliches Ordnungsprinzip mehr. Wir kennen hier verschiedene Formen des Eigentums: etwa 5% des Produktivkapitals liegen in den öffentlichen Händen von Bund, Ländern und Gemeinden; daneben gibt es genossenschaftliche Unternehmen und sogar einige Unternehmen, deren Eigentum ganz oder zum Teil in den Händen der Arbeitnehmer ist.

Für konsequente liberale Denker — wie Eucken — ist Privateigentum an den Produktionsmitteln auch nur insoweit zu rechtfertigen, als es in einen wirksamen Wettbewerb eingebunden ist²²). Anders formuliert besagt dies, daß Privateigentum im industriellen Bereich bei der bestehenden hohen Konzentration eigentlich keine Daseinsberechtigung hat. Das Bundesverfassungsgericht hat dementsprechend wiederholt festgestellt, daß den Arbeitnehmern um so mehr Mitbestimmung zu gewähren ist, je größer das Unternehmen ist, in dem sie tätig sind.

So ergibt sich m. E. für eine Ordnung von morgen eine differenzierte Betrachtung über die Bedeutung des Privateigentums an den Produktionsmitteln: In kleinen und mittleren Unternehmen, die im echten Wettbewerb stehen, hat es volle Berechtigung. In Großunternehmen müssen der Verfügungsgewalt durch echte, d. h. paritätische Mitbestimmung der Arbeitnehmer Grenzen gezogen werden, und in Großunternehmen — vielleicht mit über 20 000 Beschäftigten — sollte der Faktor Arbeit mehr Einfluß auf alle Unternehmensentscheidungen bekommen als der Faktor Kapital.

Der Wettbewerb

Wie dargelegt, kommt dem Privateigentum eigentlich nur dort Berechtigung zu, wo der Wettbewerb — und zwar mit den Preisen — wirksam seine Funktion erfüllt. Daß dies nur noch wenige Bereiche sind — vor allem im Handel, Handwerk und im Dienstleistungssektor —, ist bekannt, obgleich alle Unternehmen stets behaupten, daß sie im Wettbewerb stehen und ihr Wettbewerb „ruinöse Formen“ besitzt. Doch dies ist häufig eine Schutzbehauptung. Viele Unternehmen, insbesondere im industriellen Sektor, wissen nicht mehr, was wirksamer Wettbewerb heißt: Durch Konzentration, Kartelle und abgestimmte Verhal-

²²) Walter Eucken, a. a. O., S. 170.

tensweisen sind die Preis- und Mengenreaktionen — wie sie bei wirksamem Wettbewerb erfolgen — verlorengegangen. Auf den „Märkten“ mit hoher Konzentration kommt es so gut wie nie zu Preissenkungen, ob die Nachfrage nun steigt oder nicht. Eine Begründung für Preisanhebungen fällt den Großunternehmen dagegen schließlich immer ein: Entweder sind es die Kosten, die Wechselkurse oder die notwendigen Investitionen, die dazu zwingen, die Preise heraufzusetzen.

Ob der Wettbewerb als Lenkungsinstrument aus gesellschaftspolitischen Gründen akzeptiert werden kann, ist andererseits eine berechtigte Frage: Wettbewerb begünstigt zweifellos eher die Rivalität und fördert nicht die Kooperation. Er produziert in gewissem Ausmaß Ungerechtigkeiten der Einkommensverteilung und verstärkt wohl auch das egoistische Denken der Menschen. Sofern auf einem Markt durch Wettbewerb die m. E. auch stets vorhandenen interpersonalen Konflikte geregelt werden, bedarf es jedoch keiner Kompromisse. Der Wettbewerbsmarkt fragt nicht nach Religion, Partei oder Gesinnung; hier stellt sich nur die Frage nach monetärer Leistung und Gegenleistung. Wo immer es angebracht und möglich ist, sollte deshalb das Wettbewerbsprinzip wiederhergestellt oder zumindest erhalten werden. Der Markt mit wirksamem Wettbewerb dient eben auch der Freiheit einzelner Menschen, die keinesfalls alle auf Kooperation und Gleichheit eingestellt sind.

Neben dem scharfen Kartellverbot, der Fusionskontrolle, müßte logischerweise auch die Möglichkeit im Wettbewerbsrecht eingeführt werden, Großunternehmen wieder zu entflechten. Diese Entflechtungsmöglichkeit ist sicherlich nicht so auszuüben, daß die Vorteile der Massenproduktion verlorengehen. Aber die Vielzahl reiner Finanzbeteiligungen von Banken und Großunternehmen hat in einer Wettbewerbsordnung keine Berechtigung. Gerade diese konglomeraten Konzerne sowie vor allem die multinationalen Unternehmen stellen einen Machtfaktor dar, der in der Vergangenheit viel zu wenig beachtet wurde. Ist der Wettbewerb jedoch beim besten Willen nicht wiederherzustellen, so hätte ein starker Staat diese Konzerne und alle Monopolunternehmen im Interesse der Freiheit aller scharf zu kontrollieren, wie es Eucken bereits gefordert hatte.

Das Gewinnprinzip

Zum Wettbewerb gehört zwingend die Möglichkeit, durch Angebot von Gütern und Lei-

stungen an einem Markt Gewinne erzielen zu können. Indem der einzelne seinen wirtschaftlichen Leistungsbeitrag in Konkurrenz mit anderen an einem Markt anbietet, soll er außerdem gezwungen werden, sein Bestes zu geben. Das Gewinnprinzip ist somit der Motor einer dezentralen Wettbewerbsordnung, und einen derartigen Motor braucht eigentlich heute noch jede Wirtschaftsordnung, selbst die sozialistische. Wichtig ist für eine dezentrale marktwirtschaftliche Ordnung, daß der Chance nach Gewinn ein entsprechendes Risiko in etwa gegenübersteht, was heute jedoch keineswegs immer der Fall ist. Hier zeigt sich wiederum: Je größer das Unternehmen ist und je weiter die Konzentration auf einem Markt vorangetrieben wurde, desto geringer wird das Risiko. Es gibt bei Großunternehmen statt dessen viele Beispiele dafür, daß Gewinne privatisiert, Verluste aber sozialisiert und das heißt der Allgemeinheit angelastet werden. Vor allem diese Erfahrungen haben das (einseitige) Gewinnprinzip in der Öffentlichkeit in Verruf gebracht. Eine breite Bejahung dieses Prinzips kann deshalb nur dann erwartet werden, wenn es wieder gelingt, überall eine Entsprechung von Risiko und Gewinn, von Leistung und Gegenleistung herzustellen.

Das Gewinnprinzip hat unter gesellschaftlichen Aspekten — wie das Wettbewerbsprinzip — ebenfalls antagonistischen Charakter. Joseph A. Schumpeter hatte die Ansicht vertreten, daß dieses Prinzip das rationale Denken der Menschen fördere²³⁾. Andererseits hängt dem damit verbundenen „Mehr- und immer mehr haben wollen“ eine aggressive Haltung an; somit fördert dieses Prinzip nicht nur das rationale, sondern ebenso das egoistische Denken. Es ist heute schon längst nicht mehr beschränkt auf den wirtschaftlichen Bereich, sondern es hat sich mittlerweile sogar im Sozialen, im Sport- und Kulturbetrieb „eingemischt“. Soziologen betonen deshalb, daß die Orientierung des Menschen nur an Gewinn und Leistung wichtige Lebensbezüge verbaut und zur „Eindimensionalität“ des Menschen führt²⁴⁾.

Immer wieder deutlich wird eben der Januskopf dieses Prinzips, wie es offenbar für alle Prinzipien gilt. Um das übertriebene Gewinnprinzip abzuschwächen, müßten gegebenenfalls Konzerne und Großunternehmen stärker zur gesamtwirtschaftlichen Verantwortung verpflichtet werden. Bei ihnen ist zuerst anzu-

setzen, weil sie das Übel besonders forcieren. Dies heißt im Grunde, daß wir dort die Chance der individuellen Gewinnerzielung vermindern, wo das Risiko auch bereits wesentlich abgeschwächt wurde. Für jene Großunternehmen, die nicht mehr im Wettbewerb stehen, wäre deshalb eine „vorbeugende Preisbildungskontrolle“ durchaus ordnungskonform. Bei kleinen und mittleren Unternehmen ist die Gewinnerwartung dagegen häufig zu gering, um Anreiz für risikoreiche Investitionen zu bieten.

Das vorher Gesagte gilt für sogenannte „private Güter“. Daneben gibt es „öffentliche Güter“ (Wettbewerb, Umweltschutz, Verbraucherschutz, Energiesicherung u. a. m.), die von Privaten nicht „angeboten“ werden und die dennoch für den Bestand einer dezentralen Ordnung unumgänglich sind. Diese öffentlichen Güter müssen vom Staat, und zwar ohne Gewinnerzielung, bereitgestellt werden, wenn die Wirtschaftsordnung funktionsfähig bleiben soll. Ob der heutige Staat in der Bundesrepublik allerdings noch stark genug ist, um diese Leistungen allgemein zu erbringen, soll dahingestellt bleiben.

Worauf es ankommt: dezentrale Entscheidungsstruktur und Machtverteilung

Die Entwicklung zu einer einseitigen Machtstruktur ist in unserer Wirtschaftsordnung bereits weit vorangeschritten. Daraus resultieren eine Fülle von Problemen für eine gesamtwirtschaftlich orientierte Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Der eigentliche Prozeß der Machtakkumulation ist aber noch weitgehend unbekannt und findet deshalb in der aktuellen Politik viel zu wenig Beachtung. Wer einmal Macht besitzt, wird nach allen Erfahrungen freiwillig nicht bereit sein, auf diese Macht wieder zu verzichten²⁵⁾. Aus der Sicht der einzelnen Unternehmen — die im Wettbewerb stehen — ist das Streben nach Macht rational, gewissermaßen unabdingbar, um zu überleben. Aus der Sicht der Gesamtwirtschaft ist diese Machtakkumulation dagegen völlig irrational und verhängnisvoll für eine dezentrale Ordnung. Ein Element der Vernunft, das zur Stabilisierung der Machtentwicklung und zum Ausgleich von Machtbalancen beitragen kann, ist bei den meisten Verantwortlichen in den Konzernen und Großunternehmen nicht zu erkennen.

Viele Politiker neigen außerdem dazu, sich mit den Mächtigen in der Wirtschaft zu verbinden, um ihre eigenen Ziele leichter zu verwirklichen.

²³⁾ Joseph A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Bern 1950, S. 200 ff.

²⁴⁾ Vgl. Herbert Markuse, *Studien zur Ideologie fortgeschrittener Industriegesellschaften*, Neuwied und Berlin 1967, S. 26.

²⁵⁾ Carl-Friedrich von Weizsäcker, *Im Garten des Menschlichen*, München 1977, S. 159 ff.

chen oder weil sie ohne Kenntnis der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge auf diese Art und Weise eher Erfolge erreichen können. Die Politiker müßten sich jedoch mehr als bisher mit den Schwächeren in einer Machtstruktur verbinden, um so die „Gegenmacht“ zu erhöhen. Falsch oder gar verhängnisvoll wäre es, wenn die Bändigung der ökonomischen Macht durch Herrschaft einzelner oder Übermacht einer Institution — vielleicht des Staates — versucht wird, wie in diktatorischen Staaten. Das hätte die Unfreiheit noch breiterer Schichten zur Folge. Worauf es deshalb für eine Wirtschaftsordnung von morgen ankommt, ist die Sicherung einer dezentralen Entscheidungsstruktur, d. h. der Teilung von ökonomischer Macht. Was dabei jedoch nicht geht: dezentrale Entscheidungen verlangen und auf Wettbewerb verzichten wollen. Das gäbe eine Ordnung der Produzenten zu Lasten Dritter, insbesondere der Verbraucher. Deshalb gehört zu einer Ordnung mit Machtteilung der Wettbewerb.

Schlußbemerkung

Notwendiger als Raketen im „Rüstungs-Wettkampf“ mit den Ländern des Ostblocks ist m. E. eine eigene „Ideologie“ im positiven Sinne für eine Ordnung von morgen, die auch von breiten Schichten der Jugend akzeptiert wird. Die Erfahrungen mit der zentralen Verwaltungswirtschaft in kommunistischen Ländern haben jedenfalls dazu geführt, daß die Jugend von heute sich von diesen Ordnungen nicht mehr angesprochen fühlt. Nur kleinere, indoktrinierte Splittergruppen in unserem Lande glauben immer noch, daß der „real existierende Sozialismus“ eine Zukunft hat.

Entwickelt sich unsere Ordnung dagegen weiter wie bisher, werden sich von ihr ebenfalls immer mehr junge Menschen aufgrund der offensichtlichen Schwächen und freiheitsfeindlichen Entwicklungen abwenden. Daß sie es heute noch können und ihre Kritik offen darlegen dürfen, ist sicherlich ein positives Merkmal der bestehenden Ordnung. Für die Zukunft scheint es aber wichtig, Leitlinien aufzuzeigen, die aufgrund unserer heutigen Kenntnisse und Erfahrungen die Richtung für eine allgemein akzeptable Ordnung angeben. Dies dürfen und können niemals detaillierte Handlungsanweisungen sein. Läßt die Politik die ordnungspolitische Entwicklung weiterhin jedoch treiben, so führt dies zu noch mehr Konzentration und weiteren Hierarchien, zum Abbau von Märkten, zu Protektionismus vor allem für Großunternehmen und weiteren Ver-

Zum Wettbewerb gehört aber nicht zwingend Privatbesitz an den Produktionsmitteln. Aus dem Privateigentum resultiert bei der unzureichenden Mitbestimmung der Arbeitnehmer noch immer wirtschaftliche Macht für die Manager. Diese Verfügungsgewalt über die Produktionsfaktoren — sei es in Managerhand oder durch eine zentrale Instanz — bewirkt zwangsläufig Unfreiheit der Arbeitnehmer. Es ist deshalb notwendig, neben einer konsequenten Dekonzentrierungspolitik, wo immer es geht, die Unternehmensverfassungen neu zu gestalten: Die Mitbestimmung und Mitbeteiligung der Arbeitnehmer an ihren Unternehmen, in denen sie tätig sind, muß wesentlich stärker als bisher ausgebaut werden. Hierzu sind in erster Linie die jetzigen Verantwortlichen in den Unternehmen selbst aufgerufen. Dies ist der einzige Weg, um der zentralistischen Ideologie der sogenannten sozialistischen Länder im Ostblock eine demokratische Zukunftsperspektive mit Gestaltungsraum für alle entgegenzusetzen.

flechtungen zwischen wirtschaftlicher und politischer Macht. Das ist der Entwicklungspfad der zwar „ordnungsimmanent“ ist, der aber mit Recht immer wieder kritisiert werden muß.

Dagegen plädieren wir für eine politische Gegenstrategie, die den Erhalt und Ausbau dezentraler Entscheidungen zum Ziel hat. Notwendig wäre Entflechtung von Unternehmen, die aus produktionstechnischen Gründen nicht zusammengehören. Einführung von mehr Wettbewerb, Abbau von Bürokratien und Hierarchien und mehr Beachtung für öffentliche Güter, für die ein starker Staat Verantwortung tragen muß. Besonders wichtig ist eine Umgestaltung der bisher noch immer hierarchischen Unternehmensverfassung; denn mehr Initiative und Mitverantwortung für jeden einzelnen setzt die Ausweitung der Chancen zur Selbstbestimmung voraus. Nur durch eine echte Mitbestimmung der Arbeitnehmer bei allen unternehmenspolitischen Entscheidungen können Kräfte entwickelt werden, die sich erfolgversprechend dagegen wehren, daß Entscheidungskompetenzen auf zentrale Institutionen übertragen werden.

Um dies in unserer politischen Ordnung zu verwirklichen, ist es erforderlich, daß vor allem die verantwortlichen Politiker stärker als bisher die genannten ordnungspolitischen Grundsätze verfolgen, daß gesamtwirtschaftli-

che Ziele mehr Beachtung finden und gerade die tragenden Kräfte in unserer Gesellschaft nicht nur ihre persönlichen Interessen im Auge haben, wie es allzu häufig der Fall ist. Die kleinen und mittleren Unternehmen müssen begreifen, daß ihre politischen Gegner nicht in Bonn sitzen, sondern eher in den Vorstandsetagen der großen Unternehmen. Und die Konzernherren sollten erkennen, daß ohne Gewerkschaften, Vermögensbildung und Mitbestimmung unsere Ordnung wahrscheinlich bereits revolutionär verändert worden wäre. Es ist offenbar für sie eine schwierige Erkennt-

nis, daß fast alle bisherigen Schritte zu mehr Selbständigkeit und Gerechtigkeit für breite Schichten gegen den Widerstand von Großunternehmen und ihrer Verbände durchgesetzt wurden. Den Arbeitnehmern ist zu sagen, daß viele ihrer berechtigten Forderungen nicht wegen eines Mangels an Rezepten offenblieben, sondern aufgrund politischer Machtverhältnisse. So kommt es heute darauf an, daß kleine Unternehmen und Arbeitnehmer gemeinsam ihre wahren Interessenvertreter und eigentlichen Widersacher besser als bisher erkennen.

Stand und Perspektiven der Strukturberichterstattung

Strukturpolitische Gesichtspunkte spielen in der wirtschaftspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor eine gewichtige Rolle. Dies hat auch zu einer Reihe von Forschungsvorhaben angeregt. Die derzeit umfassendsten Untersuchungen über die Strukturentwicklung im Bundesgebiet sind die Berichte der fünf an der sektoralen Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute: des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung, Hamburg, des Ifo-Instituts für Wirt-

schaftsforschung, München, des Instituts für Weltwirtschaft (IfW), Kiel, und des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen¹⁾. In den Ende 1980 vorgelegten Berichten wird die Strukturentwicklung seit 1960 dargestellt und analysiert. Ziel dieses Aufsatzes ist es, eine aktuelle Übersicht zum Stand der Strukturberichterstattung zu geben und Fragen ihrer Weiterentwicklung zu erörtern. Teilweise unterschiedliche politisch-wirtschaftliche Einschätzungen der Strukturberichte werden in den Aufsätzen von Detlev Ehrig und Gerhard Voss dargestellt.

I. Strukturberichte 1980

1. Entwicklung des Projektes

Nach einer längeren Diskussionsphase ist das Projekt einer Strukturberichterstattung 1976 in ein entscheidendes Stadium getreten: Am 16. Dezember 1976 wurde in der Regierungserklärung der Aufbau einer periodischen sektoralen Strukturberichterstattung angekündigt²⁾. Vorstudien über die „Konzeption einer Strukturberichterstattung für die Bundesrepublik Deutschland — Möglichkeiten und Grenzen der Analyse sektoraler Strukturentwicklungen“ wurden erarbeitet, und im Januar 1978 hat das Bundesministerium für Wirtschaft auf der Grundlage dieser Vorstudien den fünf an der Berichterstattung beteiligten Instituten Aufträge zur „Analyse der strukturellen Ent-

wicklung der deutschen Wirtschaft“ erteilt³⁾. Mitte 1979 wurden von diesen Instituten umfangreiche Zwischenberichte vorgelegt⁴⁾.

Die Strukturberichte 1980 sind ein auch international neuartiges Instrument der Strukturbeobachtung und -analyse. Sie sind gesamtwirtschaftlich umfassend angelegt, nach ca. 60 Sektoren aufgeteilt und mit den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verzahnt. Im In- und Ausland haben sie große Beachtung gefunden. So haben der Bundesverband der Deutschen Industrie gemeinsam mit dem Institut der Deutschen Wirtschaft Ende 1979 anhand der Zwischenberichte und das Internationale Institut für Management und Verwaltung, Berlin, im Mai 1981 auf der Grundlage der ersten Hauptberichte wissenschaftliche Symposien zur Strukturberichterstattung durchgeführt⁵⁾. In der OECD wurden die Ergebnisse der Strukturberichte im Zusammen-

¹⁾ Die Berichte sind veröffentlicht unter: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Abschwächung der Wachstumsimpulse. Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturberichterstattung 1980, drei Bände, Berlin 1981; HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturbericht 1980, vier Bände, Hamburg 1981; Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturberichterstattung 1980, zwei Bände, Berlin/München 1981; G. Fels, K. D. Schmidt und Mitarbeiter (Institut für Weltwirtschaft): Die deutsche Wirtschaft im Strukturwandel, Tübingen 1981; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturberichterstattung, drei Bände, Essen 1981.

²⁾ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 135 vom 17. 12. 1976, S. 1289.

³⁾ Der Inhalt der Aufträge ist wiedergegeben in der „Stellungnahme der Bundesregierung zu den Berichten der fünf an der Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute“, BT-Drucksache Nr. 9/762 vom 26. 8. 1981. Im folgenden zitiert als „Stellungnahme der Bundesregierung“.

⁴⁾ Ergebnisse der Zwischenberichte wurden vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung veröffentlicht in: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 83 vom 25. 10. 1979.

⁵⁾ Vgl. Strukturberichterstattung: Ein Informationsinstrument der Wirtschaftspolitik? Dokumentation des BDI/IW-Symposiums am 4. und 5. Dezember 1979 in Köln, Köln 1980, und B. Gahlen (Hrsg.), Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute — Analyse und Diskussion, hekt. Man., Berlin 1981.

hang mit den Arbeiten zur „positiven Anpassungspolitik“ eingeführt⁶⁾.

Neben der umfassenden Analyse der Strukturentwicklung sind in der ersten Berichtsphase drei Gutachten zur Input-Output-Analyse (d. h. zur Untersuchung insbes. der Verflechtungen zwischen den einzelnen Wirtschaftsbereichen anhand von statistischen Aufzeichnungen) durchgeführt und weitgehend fertiggestellt worden. Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen⁷⁾, und die Forschungsstelle für allgemeine und textile Marktwirtschaft an der Universität Münster haben Leistungsfähigkeit und Grenzen der in der Bundesrepublik Deutschland vorliegenden Input-Output-Tabellen als Instrument der Strukturforschung untersucht. Das Ifo-Institut hat seine Input-Output-Tabellen aus den Jahren 1962 und 1964 auf die Systematik des Statistischen Bundesamtes umgestellt⁸⁾. In allen fünf Strukturberichten wurde in mehr oder weniger ausgeprägter Form auf Input-Output-Analysen zurückgegriffen. Gleichwohl ist die Diskussion über den Umfang der Aussagefähigkeit dieses Analyseinstrumentes noch nicht abgeschlossen.

Das DIW, Berlin, und das IfW, Kiel, haben Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der sektoralen Strukturberichterstattung untersucht. Anhand dieser Studien wurden die Möglichkeiten der Durchführung eines solchen Projektes von Bundesregierung und Länderressorts weiter geprüft. Dabei stellte sich heraus, daß die Mehrzahl der Länder insbesondere wegen der Personallage in den Statistischen Landesämtern vorerst nicht in der Lage ist, sich an diesem Vorhaben zu beteiligen. Es wird daher von Bund und Ländern derzeit nicht weiterverfolgt.

2. Verwertbarkeit der Ergebnisse

Die Diskussion der ersten Strukturberichte ist noch im Gange. Zwar hat die Bundesregierung bereits zu einzelnen wirtschaftspolitisch be-

deutschen Ergebnissen Stellung genommen⁹⁾, und wissenschaftliche Erörterungen haben stattgefunden. Dennoch wird es noch einige Zeit dauern, bis die vorliegenden Berichte vollständig aufgearbeitet sind. So dürften nicht zuletzt die Institute selbst in den für 1983 in Auftrag gegebenen Strukturberichten voneinander abweichende Aussagen der ersten Strukturberichte aufgreifen und überprüfen.

Unabhängig von weitergehenden inhaltlichen Auswertungen läßt sich feststellen, daß die Berichte zahlreiche Hinweise für Wirtschaft und Wirtschaftspolitik enthalten. Wie die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme betont, zeigen sie Entwicklungslinien und einzelne Bestimmungsfaktoren des Strukturwandels auf und fördern so die sachbezogene Diskussion strukturpolitischer Fragen. Die Institute sind dabei zu dem Ergebnis gekommen, daß langfristig angelegte Maßnahmen am ehesten geeignet sind, um die drängenden Strukturprobleme zu bewältigen; sie bestätigen damit eine Politik, die auf Investitionen, Innovationen, Wettbewerb und Strukturanpassung und nicht auf Protektion und Konservierung ausgerichtet ist. Nach ihrer übereinstimmenden Auffassung sollten u. a. neue Technologien rasch eingeführt und notwendige Umstellungsprozesse nicht aufgehalten werden.

Nachdrücklich weisen sie auf die außenwirtschaftlich bedingten Anpassungszwänge hin. Sie betonen, daß die Einbindung der deutschen Wirtschaft in die internationale Arbeitsteilung eine wesentliche Quelle wirtschaftlichen Wohlstandes ist.

In vielen Bereichen sprechen sie sich für ein Mehr an marktwirtschaftlicher Steuerung aus. So wird beispielsweise die Einengung und Umgestaltung wichtiger Subventionskomplexe und der möglichst weitgehende Abbau von Handelshemmnissen gefordert.

Daneben enthalten die Strukturberichte eine Fülle von Informationen und Anregungen für die Wissenschaft. Bereits die neuen, nach ca. 60 Wirtschaftsbereichen gegliederten Daten, die vom Statistischen Bundesamt primär für Zwecke der Strukturberichterstattung aufbereitet und fortlaufend allgemein zur Verfügung gestellt werden¹⁰⁾, schaffen eine wich-

⁶⁾ Vgl. Special Group of the Economic Policy on Positive Adjustment Policies: Positive Adjustment Policies in the Federal Republic of Germany, Doc. CPE/PAP (81)7 vom 12. 5. 1981.

⁷⁾ Helmut Lindner u. a., Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung der für die Bundesrepublik Deutschland vorliegenden Input-Output-Tabellen, in: Forschungsberichte Serie A, Nr. 31, des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen 1981.

⁸⁾ F. Bonhoeffer u. a., Input-Output-Tabellen 1962 und 1964 für die Bundesrepublik Deutschland, in: Input-Output-Studien, Band 13, Ifo-Institut, München 1982.

⁹⁾ Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zu den Berichten der fünf an der Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute, BT-Drucksache 9/762 vom 26. 8. 1981.

¹⁰⁾ Vgl. M. Engelmann und Mitarbeiter, Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Zwecke der sektoralen Strukturberichterstattung, in: Wirtschaft und Statistik, H. 10 (1979), S. 715 bis 732.

tige Voraussetzung für vergleichbare, empirisch besser abgesicherte Untersuchungen.

Hierin liegt ebenfalls ein nicht zu verkennender Nutzen für die Wirtschaftspolitik; denn

vielfach werden solche Studien im Auftrag politischer Instanzen unmittelbar als Entscheidungshilfe erstellt, und auch im übrigen werden die Ergebnisse regelmäßig für politische Zwecke ausgewertet.

II. Aufträge zur Fortsetzung der Strukturberichterstattung

1. Konzeptionelle Eckwerte

Das Bundeswirtschaftsministerium hat den Forschungsinstituten den Auftrag erteilt, zur Fortsetzung der Strukturberichterstattung bis Ende 1983 neue Berichte zu erstellen. Für den gewählten Abgabetermin sprach insbesondere¹¹⁾:

Da in den Strukturberichten 1980 sektoral tief gegliederte Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nur bis 1977, teilweise bis 1978, ausgewertet werden konnten, wurden die strukturellen Auswirkungen der zweiten Welle von Ölpreissteigerungen noch nicht umfassend untersucht. Ebenso konnten in den damaligen Berichten z. B. die sektoralen Auswirkungen der Leistungsbilanzdefizite und der verschärften Probleme in der Stahlwirtschaft noch nicht behandelt werden. Für die nächsten Strukturberichte sollen die erforderlichen Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bis einschließlich 1981 vorliegen. Diese Berichte können daher die genannten Entwicklungen einbeziehen. Eine zeitliche Verschiebung der Untersuchung wäre unter diesen Umständen kaum zu vertreten gewesen.

Bewährte konzeptionelle Vorgaben der 80er Berichte wurden beibehalten:

— Fünf Institute (DIW, HWWA, Ifo, IfW und RWI) erstellen im Wettbewerb Strukturberichte mit institutsbezogenen Schwerpunkten.

— Die Ursachen des Strukturwandels sollen ermittelt, die Wechselwirkungen zwischen strukturellen Veränderungen und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung dargestellt und Entwicklungslinien des Strukturwandels herausgearbeitet werden.

— Die gesamtwirtschaftliche Konsistenz der Analysen soll durch Benutzung von Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen —

soweit möglich nach ca. 60 Wirtschaftsbereichen gegliedert — gewahrt werden.

— Die verwendeten Daten und Methoden sollen offengelegt werden.

Die neuen Aufträge zur Strukturberichterstattung beschränken sich — wie schon die 78er Aufträge — auf Ex-post-Analysen. Die Bundesregierung hat mit dieser Entscheidung an ihrer bereits mehrfach geäußerten Meinung festgehalten¹²⁾. Die Strukturberichte 1980 haben auch keinen Anlaß geboten, hiervon abzuweichen. Es hat sich gezeigt, daß für die Analyse des Strukturwandels kein allgemein akzeptiertes theoretisches Konzept existiert. Art und Tempo struktureller Entwicklungen hängen, zumal in einer stark in die Weltwirtschaft eingebundenen Volkswirtschaft, nicht nur von langfristigen Trendfaktoren ab, sondern auch von einzelnen, kaum vorhersehbaren Ereignissen wie den beiden Ölpreisschüben oder der Wechselkursfreigabe; diese überlagern sich und sind in ihren Wirkungen nur schwer zu isolieren¹³⁾.

Kann aber bereits einer Ex-post-Analyse der Strukturentwicklung kein befriedigendes Erklärungskonzept zugrunde gelegt werden, so sind die Schwierigkeiten für komplexe Strukturprognosen noch höher einzuschätzen. Hierbei spielt auch die Erfahrung eine Rolle, daß die Zuverlässigkeit von Strukturprognosen mit zunehmender Tiefengliederung und vergrößertem Zeithorizont abnimmt¹⁴⁾.

Unabhängig von den Aufträgen zur Strukturberichterstattung bleibt es den Forschungsinstituten nach wie vor unbenommen, Sektor-

¹¹⁾ Eine andere Ansicht enthält der Antrag der Abgeordneten Dr. Waigel, Dr. Schwarz-Schilling u. a. und der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drucksache Nr. 9/913 vom 16. 10. 1981 zur Strukturberichterstattung, in dem ein Berichtszeitraum von wenigstens fünf Jahren vorgeschlagen wird.

¹²⁾ Vgl. z. B. Jahreswirtschaftsbericht 1977 der Bundesregierung, BT-Drucksache Nr. 8/72 vom 28. 1. 1977, Tz.: 29; Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Barzel, Schmidhuber u. a. und der Fraktion der CDU/CSU vom 9. 3. 1978 zur sektoralen Strukturpolitik, BT-Drucksache Nr. 8/1607, zu Fragen 10, 11 und 12.

¹³⁾ Vgl. die Strukturberichte 1980 von DIW, S. 4, und Blatt 1 der DIW-Zusammenfassung sowie von RWI, S. 208.

¹⁴⁾ Vgl. z. B. S. Klatt, Strukturprognosen als wirtschaftspolitische Informationsinstrumente, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 26. Jahrg. (1980), S. 71 f.

prognosen in eigener Verantwortung zu erstellen. Tatsächlich werden umfassende Prognosen wichtiger Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung — aber in deutlich geringerer Tiefengliederung als für die 60 Wirtschaftsbeiräte — von den Forschungsinstituten erarbeitet und laufend weiterentwickelt.

2. Neue inhaltliche Schwerpunkte

Ein wesentliches Merkmal der neuen Aufträge an die Institute ist die stärkere Konzentration auf inhaltliche Schwerpunkte. Obwohl auch bei Erstellung der kommenden Berichte die Erklärungslücken in der Strukturforchung noch erheblich sein dürften und obwohl dementsprechend auch die zweite Phase der Strukturberichterstattung noch teilweise experimentellen Charakter haben wird, sind die inhaltlichen Vorgaben für die 83er Berichte enger und z. T. auch ehrgeiziger geworden.

So ist in den neuen Aufträgen ausdrücklich allen Instituten die Analyse der gesamtwirtschaftlichen und strukturellen Auswirkungen staatlicher Interventionen, insbesondere von Subventionen, als ein zentraler Untersuchungsschwerpunkt vorgegeben worden. Dabei sollen konkrete Überlegungen für den Abbau bzw. für eine effizienzsteigernde Umgestaltung von Interventionen erarbeitet werden.

Neben diesem allgemeinen Untersuchungsschwerpunkt sollen in den 83er Berichten bestimmte Themenbereiche zwar von allen Instituten im Wettbewerb bearbeitet, jedoch von jeweils drei damit beauftragten Instituten besonders vertieft werden. Jedes Institut hat im Rahmen der Kernberichterstattung drei sog. Schwerpunktthemen zu untersuchen:

a) Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt, Anforderungen des Strukturwandels an das Beschäftigungssystem (insbesondere Arbeitsmarktpolitik und Verhalten der Marktteilnehmer); Institute: DIW, Ifo, IfW.

b) Wechselwirkungen von Geldpolitik, Inflation und Strukturwandel; Institute: HWWA, Ifo, RWI.

c) Internationale Wettbewerbsfähigkeit und strukturelle Anpassungserfordernisse; Institute: HWWA, Ifo, IfW.

d) Gesamtwirtschaftliche und strukturelle Auswirkungen der Energiepreisverteuerung und internationaler Energiepreisdifferenzen; Institute: DIW, HWWA, RWI.

e) Gesamtwirtschaftliche und strukturelle Auswirkungen von Veränderungen der Struktur des öffentlichen Sektors; Institute: DIW, IfW, RWI.

Eine weitere Rationalisierung der Arbeiten an der Strukturberichterstattung wurde dadurch erreicht, daß begleitend zur Kernberichterstattung einzelne „Spezialaufträge“ vergeben worden sind. Diese Spezialaufträge betreffen enger abgegrenzte Strukturthemen¹⁵⁾, für die es nicht in jedem Fall erforderlich erscheint, sie von mehreren Instituten gleichzeitig bearbeiten zu lassen. Diese mit den Schwerpunktthemen und den Spezialaufträgen verbundene Konzentration auf wirtschaftspolitisch besonders wichtige Themenstellungen dürfte die zuweilen geäußerten Befürchtungen ausräumen, daß die angeblich zu breit angelegte Fragestellung der Strukturberichterstattung im Ergebnis nur die „Anhäufung eines Materialberges produziert, der sozusagen neutral bezüglich seiner analytischen und wirtschaftspolitischen Verwertung ist“¹⁶⁾. Neben der thematischen Schwerpunktbildung sind auch bei der Analyse staatlicher Interventionen die Anforderungen an die wirtschaftspolitische Verwertbarkeit der Strukturberichte deutlich erhöht worden.

Die Schwerpunktbildung darf andererseits nicht zu einer nur punktuellen Diskussion einzelner, aktuell bedeutsamer Problemfelder führen. Eine solche „Schwachstellenanalyse“¹⁷⁾ würde die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge vernachlässigen und die Gefahr mit sich bringen, daß partikuläre Aspekte zu stark zur Geltung kämen. Angesichts der Neuartigkeit des Projektes und angesichts des Umfangs des aufzuarbeitenden Erklärungsdefizits sollten zudem Themen und Ansätze nicht durch vorschnelle, zu enge Festlegungen ausgeschaltet werden. Mit dem Fortschritt der Untersuchungen müßten die inhaltlichen Schwerpunkte für die Strukturberichterstattung weiterentwickelt werden. So hat die Bundesregierung in ihrem jüngsten Jahreswirtschaftsbericht angekündigt, bis Ende 1983 zu prüfen, „wie die Strukturberichterstattung im Rahmen der vorgegebenen Eckwerte fortent-

¹⁵⁾ Vgl. unten die Ausführungen zum Abschnitt II.5.

¹⁶⁾ E. Helmstädter, Möglichkeiten und Grenzen der Strukturberichterstattung, in: Politik und Markt, herausgegeben von P. Duwendag und H. Siebert, Stuttgart, New York 1980, S. 431. Vgl. auch die Kritik von F. Rahmeyer, Die Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute. Eine kritische Bestandsaufnahme, Diskussionspapier des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung, Nr. 64 (1980), S. 25.

¹⁷⁾ Vgl. den Beitrag von E. Helmstädter, in: B. Gahlen (Hrsg.), Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute, a.a.O.

wickelt werden kann, um ihre Nutzbarkeit für die Strukturpolitik zu verbessern¹⁸⁾.

3. Datenfortschreibung

Entscheidend für die Erstellung von Strukturberichten sind sektoral tief gegliederte Daten. Die ersten Strukturberichte beruhen noch auf Strukturdaten von 1960 bis 1977, für einzelne Indikatoren bis 1978. Soweit Kritik an der Datenbasis der 80er Berichte festzustellen war¹⁹⁾, richtete sich diese insbesondere gegen die mangelnde Aktualität der zugrunde gelegten Zahlen. Sicherlich entspricht die Datenaktualität der Strukturberichterstattung nicht dem Wünschenswerten. Aber zum einen ist zu beachten, daß Strukturuntersuchungen in erster Linie längerfristige Entwicklungen zum Gegenstand haben und grundsätzlich nicht Analysen „am aktuellen Rand“ darstellen. Zum anderen sollte berücksichtigt werden, daß die umfangreichen Arbeiten des Statistischen Bundesamtes für die Strukturberichterstattung bereits einen beachtlichen Fortschritt bedeuten²⁰⁾. Die 83er Strukturberichte sollen zudem auf detaillierten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für 1960 bis 1981 beruhen. Das Schwergewicht der Untersuchungen soll auf den Jahren 1970 bis 1981 liegen. Für Analysen aktuellerer Entwicklungen, die noch nicht mit amtlichen Zahlen zu erfassen sind, werden die Institute — wie bisher —, soweit möglich, eigene Daten verwenden.

Weitere Fortschritte in diesem Bereich sind allenfalls begrenzt erreichbar. Um zusätzliche Belastungen für die Wirtschaft zu vermeiden, sind neue statistische Erhebungen für die Strukturberichterstattung nicht vorgesehen. Ob trotz der bestehenden rechtlichen, finanziellen und personalwirtschaftlichen Schwierigkeiten ein höherer Grad an Aktualität erzielt werden kann, will die Bundesregierung bis Ende 1983 überprüfen²¹⁾.

¹⁸⁾ Jahreswirtschaftsbericht 1982 der Bundesregierung, BT-Drucksache Nr. 9/1322 vom 4.2. 1982, S. 19.

¹⁹⁾ Zuletzt im Antrag der Abgeordneten Dr. Waigel, Dr. Schwarz-Schilling, u. a. und der Fraktion der CDU/CSU, a. a. O.

²⁰⁾ Vgl. M. Engelmann und Mitarbeiter, Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Zwecke der sektoralen Strukturberichterstattung, a. a. O., S. 715f.

²¹⁾ Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1982 der Bundesregierung, a. a. O., S. 19.

4. Verbesserte Benutzerfreundlichkeit

In der Öffentlichkeit ist gelegentlich der große Umfang und die mangelnde Vergleichbarkeit der fünf Strukturberichte kritisiert worden. Die Aufträge für die 83er Strukturberichte versuchen, dieser Kritik durch zahlreiche neue arbeitstechnische Vorgaben Rechnung zu tragen. Gleichwohl ist und bleibt es schwierig, einer breiten Öffentlichkeit die komplexen Zusammenhänge der Wirtschaftsstruktur und ihrer Entwicklung verständlich zu machen. Das Verständnis hierfür zu verbessern ist allerdings nicht nur Aufgabe der Institute, vielmehr können hierzu auch die an der Wirtschaftspolitik Beteiligten und die an der Strukturberichterstattung nicht mitwirkenden Wirtschaftswissenschaftler beitragen.

5. Begleitforschung

Auch in der neuen Phase der Strukturberichterstattung sind begleitende Untersuchungen vorgesehen. Diese „Spezialaufträge“ decken Bereiche von hoher wirtschaftspolitischer Bedeutung ab, die in den 80er Berichten noch nicht hinreichend gewürdigt wurden. Sie sollen nach Möglichkeit den konzeptionellen Vorgaben der Kernberichterstattung genügen, d. h. insbesondere möglichst dieselbe Tiefengliederung enthalten und mit den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verzahnbar sein. Folgende Themen wurden vergeben:

a) Die internationale Verflechtung des Dienstleistungssektors. Bearbeitendes Institut: DIW.

b) Möglichkeiten und Grenzen der Untersuchung betriebs- und unternehmensgrößenbezogener Gesichtspunkte im Rahmen der sektoralen Strukturberichterstattung; erste Ergebnisse zur Frage unternehmensgrößenpezifischer Wachstums- und Innovationsbeiträge. Bearbeitendes Institut: Ifo.

c) Strukturelle Auswirkungen des Steuersystems. Bearbeitende Institute (im Wettbewerb): Ifo und Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.

Zusammen mit der Kernberichterstattung stellen die Spezialaufträge einen wichtigen Schritt für die Weiterentwicklung der Strukturanalyse dar.

Strukturberichterstattung als Ersatz für eine vorausschauende Strukturpolitik?

Eine Zwischenbilanz der von den Wirtschaftsforschungsinstituten vorgelegten Strukturberichte

I. Problemstellung: Das Ende der Globalsteuerung

Seit mehr als einem halben Jahrzehnt ist die westdeutsche Wirtschaft von einer anhaltenden Wachstumsschwäche der volkswirtschaftlichen Produktion geprägt. Die zu Ende der sechziger Jahre noch von Karl Schiller beschworene Magie eines stabilen Verhältnisses von Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht entwickelt sich mit zunehmender Dauer des Wachstumseinbruchs mit gleichbleibend hoher Arbeitslosigkeit, Preisniveausteigerungen und bedrohlich defizitärer Leistungsbilanz zunehmend zu einer Schimäre. Gehörte es zu den Frühphasen einer Wirtschaftspolitik der globalen Nachfragesteuerung, daß das Vollbeschäftigungsziel als Restgröße einer auf das Wachstum des Sozialprodukts orientierten Wirtschaftspolitik bestimmbar sei, mußte spätestens mit dem Ausbleiben entsprechend hoher Wachstumsraten eine der Grundannahmen für die Wirksamkeit staatlicher Makroplanung zerstört werden.

Die wirtschaftspolitische Praxis in der Bundesrepublik begab sich damit in ein Dilemma aus inflationsdämpfender restriktiver Geldpolitik und nachfragesteigernder inflationsfördernder fiskalischer Vollbeschäftigungspolitik.

Der anhaltende Wachstums- und Beschäftigungseinbruch hat nicht nur Zweifel an der Wirksamkeit globalsteuernder Politikmuster aufkommen lassen, sondern zugleich auch die Analyse jener überzyklischen wirtschaftlichen Bewegungen zu einem vordringlichen wirtschaftspolitischen und -theoretischen Interesse werden lassen, die sich in strukturellen Wandlungen äußern. Der mit dem wirtschaftlichen Wachstum einhergehende Wandel in der Struktur des gesamtwirtschaftlichen Gefüges verlief solange reibungslos, wie Anpassungsprobleme bei der Vernichtung von Arbeitsplätzen in einzelnen Sektoren der Wirt-

schaft durch ein rasches Wachstum von Produktion und Beschäftigung in anderen Sektoren der Wirtschaft überdeckt wurden. In Zeiten eines raschen Wirtschaftswachstums bei Vollbeschäftigung stellte sich der strukturelle Wandel nicht als ein Problem.

Die Bundesrepublik sieht sich seit Beginn der siebziger Jahre mit Entwicklungen konfrontiert, welche die Anpassungsfähigkeit der Produktionsstrukturen an die sich wandelnden Bedingungen vor dem Hintergrund niedriger Wachstumsraten überfordern:

- a) Verschiebung des Wechselkursgefüges nach dem Zusammenbruch des Weltwährungssystems in Richtung einer Aufwertung der Mark. Dadurch wird der exportorientierte Produktionssektor empfindlich getroffen;
- b) Anstieg der Energie- und Rohstoffpreise, die zu ernsthaften Zahlungsbilanzproblemen führen;
- c) zunehmende Industrialisierungs- und Exportanstrengungen der „Schwellenländer“, durch die die Weltmarktanteile der entwickelten Länder bei rohstoff- und arbeitsintensiven Produktionsprozessen eingeengt werden;
- d) Revolutionierung der technologischen Entwicklung durch Verwendung von Mikroprozessoren;
- e) Differenzierungen im sektoralen und regionalen Konjunkturverlauf¹⁾.

Alle diese Faktoren tragen mit dazu bei, daß sich der Strukturwandel nicht mehr beschäftigungsneutral vollzieht, sondern eine zunehmende Differenzierung von Arbeits- und Gütermärkten mit sich bringt in bezug auf die Struktur von Arbeitslosigkeit und auf die Wachstumsaussichten einzelner Branchen. So

¹⁾ Vgl. auch F. Rahmeyer, Die Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute — Eine kritische Bestandsaufnahme, IIMV — discussion paper 80-64, S. 2.

gesehen ist es nicht verwunderlich, „daß die Enttäuschung über die Einsatzmöglichkeit und Effektivität der globalen Konjunktursteuerung das ist, was die Wirtschaftspolitiker aller westlichen Länder heute miteinander verbindet“²⁾.

Auf der Ebene der Beschreibung findet diese Erkenntnis allenfalls ihren gemeinsamen Nenner in dem als Krise des Keynesianismus apostrophierten Zustand der herrschenden Wirtschaftspolitik. Hingegen offenbaren die Erklärungsmuster für die offensichtlichen Schwächen in der Wirkungsweise und den Erfolgsbedingungen globaler Wirtschaftspolitik den hinreichend bekannten Dissens in der Beurteilung der Leistungsfähigkeit marktwirtschaftlich organisierter Ökonomien. Nichts Überraschendes bedeutet es somit, wenn im

Sog einer sich fortdauernd krisenhaft entwickelnden ökonomischen Realität sowohl deren theoretischer Analyserahmen als auch deren politische Bewältigungsmuster in eine Krise geraten.

Im Kern geht es bei der Analyse des Verhältnisses von langfristig angelegten (überzyklischen) Entwicklungen und einem gesamtwirtschaftlichen Vollbeschäftigungsgleichgewicht um die Entwicklung eines theoretischen Konzepts, das die institutionellen und strukturellen Entwicklungsprozesse in einer interventionistischen Wirtschaft verarbeitet und in der Lage ist, eine entsprechend begründete Handlungsorientierung für eine Vollbeschäftigung und Wachstum sichernde Wirtschaftspolitik abzugeben.

II. Auf der Suche nach neuen wirtschaftspolitischen Leitbildern

Es ist auffallend, daß mit der Erkenntnis über zunehmende Steuerungsdefizite indirekter Globalsteuerung zugleich auch eine Reihe von neuen Strömungen nachkeynesianischer Paradigmen der Wirtschaftspolitik auftauchen. Sie reichen von einer Rückbesinnung auf Vorstellungen über eine im Grundsatz stabile Konkurrenzökonomie bis hin zu Analysen über eine prinzipiell systembedingte Instabilitätstendenz einer auf Privatheit verfaßten dezentralen Ökonomie. Insbesondere der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinen Jahresgutachten mehrmals den Versuch unternommen, das Bild einer im Grundsatz stabilen, lediglich durch außerökonomische Faktoren gestörten Konkurrenzwirtschaft zu zeichnen. Für die Fehlentwicklungen wird ein stabilitätswidriges Verhalten wirtschaftlich relevanter Gruppen, namentlich der Gewerkschaften und des Staates, verantwortlich gemacht³⁾.

Auf der anderen Seite stehen jene theoretischen Ansätze, die die Instabilitäten eines marktwirtschaftlichen Systems aus seinen inhärenten Bedingungen und Wirkungsweisen ableiten. Sie nehmen etwa die Zunahme von Konzentrationsbewegungen zum Anlaß, eine damit verknüpfte monopolistische Profitstrategie von nach unten starren Preisen zu for-

mulieren. Folge davon sei ein Mißverhältnis zwischen steigenden Gewinneinkommen auf der einen Seite und sinkender Nachfrage bei sinkendem Lohnanteil am Volkseinkommen auf der anderen Seite. Aus diesem Blickwinkel ist es die sich aus einer monopolistisch strukturierten Wirtschaft ergebende Verteilung zwischen Gewinn- und Lohneinkommen, die ein chronisches Nachfragedefizit aus einem für die Sicherung von Vollbeschäftigung zu niedrigem Lohneinkommen hervorruft. Vollbeschäftigungspolitik wird dann zu einer Einkommensumverteilung zugunsten von Lohnbeziehern⁴⁾.

Andere Ansätze konzentrieren ihre Analyse wirtschaftspolitischer Effizienzprobleme auf die Determinanten einer langfristig als sinkend angenommenen Rentabilität des eingesetzten Kapitals. Danach sind die Ergebnisse eines technischen Fortschritts, der die Wachstumsraten der Ausstattung der Arbeitsplätze mit Kapital schneller steigen läßt als das Wachstum der Produktion durch den entsprechenden Mehreinsatz an Kapital. Bei gleichbleibenden Preisen führt dies zu einer sinkenden Rentabilität des für die Produktion eingesetzten Kapitals. Der Einschätzung einer trendmäßig gesunkenen Kapitalrentabilität stehen Annahmen über umgekehrt steigende Gewinnanspruchsniveaus gegenüber, vor allem als Folge steigender Gewinnrisiken im Zusammenhang mit steigender technischer Komplexität von Produktionsprozessen. Un-

²⁾ C. C. von Weizsäcker, Grenzen der traditionellen Globalsteuerung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 189, 1975, S. 6.

³⁾ So etwa im Jahresgutachten 1978/79 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drucksache 8/2313, TZ 46 ff.

⁴⁾ Beispielfhaft dafür: Memorandum '79, Vorrang für Vollbeschäftigung. Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 1979, S. 24 ff.

ausbleibliche Folge sind demnach langfristig sinkende Investitionsraten⁵⁾.

Eine dritte zu nennende Forschungsrichtung orientiert sich an dem Nachweis von prinzipiell entstehenden Ungleichgewichten in einer privaten, dezentral orientierten Wirtschaft, und zwar unabhängig von etwa sich entwickelnden Strukturproblemen. Danach sind es die rationalen einzelwirtschaftlichen Unternehmensstrategien, die dazu führen, daß einmal entstehende wirtschaftliche Ungleichgewichte nicht beseitigt, sondern durch ein einzelwirtschaftliches Anpassungsverhalten noch vergrößert werden. So wird etwa eine für die gesamtwirtschaftliche Stabilität unerwünschte Übernachfrage nicht dazu führen, daß die Unternehmer ihr Angebot einschränken werden, sondern selbstverständlich die Produktion ausweiten werden, also exakt das Gegenteil von dem tun, was gesamtwirtschaftlich notwendig wäre. Es ist somit das stabilitätswidrige einzelwirtschaftliche Verhalten, das keine Rückkoppelung von gesamtwirtschaftlich unerwünschten Resultaten erfährt⁶⁾.

In einem auffälligen Gegensatz zu den analytischen Forschungsanstrebungen zur Erklärung von Effizienzproblemen globaler nachfragesteuernder Wirtschaftspolitik stehen die Sichtweisen von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, der Bundesregierung und den Gremien der wissenschaftlichen Politikberatung. Sie bewegen sich vor allem auf der Ebene der Analyse von Wandlungsprozessen in den gesamtwirtschaftlichen Angebots- und Nachfragestrukturen, die unter den Bedingungen sich abschwächender gesamtwirtschaftlicher Wachstumsraten zu strukturellen Verwerfungen geführt haben, denen mit einer entsprechend angepaßten strukturspezifischen wirtschaftspolitischen Strategie zu begegnen sei.

Näher betrachtet erweist sich allerdings die Hinwendung zur *Strukturpolitik* als angepaßter wirtschaftspolitischer Strategie nur als scheinbarer Konsens. Recht früh trat der Sachverständigenrat mit Vorschlägen für eine sektorale Strukturpolitik als Ergänzung zur Globalsteuerung hervor. Die Herausbildung strukturpolitischer Vorstellungen durch den Rat geschah allerdings nicht ohne Entwicklungsbrüche⁷⁾.

⁵⁾ Vgl. dazu E. Altwater u. a., Vom Wirtschaftswachstum zur Wirtschaftskrise. Ökonomie und Politik in der Bundesrepublik, Bd. 2, Berlin 1980², S. 313 ff.

⁶⁾ Vgl. G. Müller u. a., Ökonomische Krisentendenzen im gegenwärtigen Kapitalismus, Frankfurt/M. 1978, S. 125 ff.

⁷⁾ Vgl. W. Meißner, Die Lehre der fünf Weisen. Eine Auseinandersetzung mit den Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der ge-

Noch im Jahresgutachten 1975 gab der Sachverständigenrat ein vehementes Plädoyer gegen mehr Strukturpolitik ab. Statt dessen ging er davon aus, daß der Marktmechanismus als Steuerungsinstrument strukturellen Wandels weiterhin leistungsfähig sei. Eine zunehmende Konzentration der allgemeinen Wirtschaftspolitik auf die Strukturpolitik sei von daher weder ökonomisch begründet noch ordnungspolitisch wünschbar. Um den notwendigen Bedarf an Strukturwandel durchsetzen zu können, seien hinreichend hohe Gewinne notwendig. Für den Sachverständigenrat war damit klar, daß die Wirtschaft einen beträchtlichen Strukturwandel „durchaus friktionsfrei“ bewältigen könne⁸⁾.

Demgegenüber stellte der Sachverständigenrat in seinem ein Jahr später erstellten Gutachten unumwunden fest, daß der Strukturwandel der letzten Jahre nicht mehr beschäftigungsneutral gewesen sei und die Anforderungen an die Steuerungskapazität des Marktes zugenommen hätten⁹⁾. Die vom Sachverständigenrat nun vorgeschlagene sektorale Strukturpolitik sollte das Ziel haben, die nachfrageorientierte Globalsteuerung durch eine „mittelfristig angelegte angebotsorientierte Therapie“ zu ergänzen. Die Investitionsschwäche sollte durch eine indirekte steuerliche Förderung überwunden und so den Marktkräften zum Durchbruch verholfen werden. Die zu schwache Steuerungskapazität des Marktes sollte nach diesen Vorstellungen durch Korrekturen der Einkommensverteilung zugunsten der Gewinne gestärkt werden. Insoweit handelte es sich hierbei weniger um einen auf Branchen gezielten strukturpolitischen Ansatz als vielmehr um „globale Wachstumspolitik durch Gewinnsubventionierung“¹⁰⁾.

In die gleiche Richtung wie der Sachverständigenrat zielen die Vorstellungen aus der Sicht der Arbeitgeber. Ihrer Ansicht nach komme es angesichts der Struktur- und Trendprobleme darauf an, die langfristigen Zukunftserwartungen in die unternehmerischen Investitionsentscheidungen durch eine staatlich alimentierte Politik der Förderung neuer und erwartungsträchtiger Investitionsprojekte zu stärken¹¹⁾.

samtwirtschaftlichen Entwicklung, Köln 1980, S. 135 ff.

⁸⁾ Jahresgutachten 1975/76, BT-Drucksache 7/4326, TZ 317 f.

⁹⁾ Jahresgutachten 1976/77, BT-Drucksache 7/5902, TZ 289 ff.

¹⁰⁾ W. Meißner, a. a. O., S. 145.

¹¹⁾ Vgl. O. Vogel, Die Krise der Wirtschaftspolitik — Aus der Sicht der Arbeitgeber, in: D. B. Simmert (Hrsg.), Wirtschaftspolitik — kontrovers, Köln 1980, S. 212.

In einem deutlichen Gegensatz hierzu haben die Gewerkschaften bereits frühzeitig eine Politik des aktiven, an einem politischen Gesamtkonzept orientierten Strukturwandels propagiert. In seinen Beschlüssen der Bundeskongresse 1975 und 1978 hat der DGB seine Leitlinien zur Strukturpolitik dargelegt. Für die Erreichung des Vollbeschäftigungsziels als Richtschnur wirtschaftspolitischen Handelns sehen die Beschlüsse eine Bündelung vor von Instrumenten der Konjunktur- und Strukturpolitik sowie der Investitionslenkung auf der Grundlage des DGB-Konzepts zur gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung.

Gleichfalls als Antwort auf die Steuerungsdefizite der von ihr betriebenen Wirtschaftspolitik beschloß die Bundesregierung 1976 die Vergabe von Forschungsaufträgen an die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute zur Entwicklung einer *sektoralen Strukturberichterstattung*¹²⁾. Dies geschah allerdings ohne explizite wirtschaftspolitische Zielvorgabe. Die Diskussion innerhalb der soziallibe-

ralen Koalition hat im Gegenteil deutlich gemacht, daß die strukturpolitischen Vorstellungen in sich widersprüchlich und von keiner einheitlichen Gesamtkonzeption getragen sind. Auf der einen Seite werden sie bestimmt durch eine in Anlehnung an den Sachverständigenrat orientierte Politik der Sicherung der Rahmenbedingungen für unternehmerische Investitionen mit dem Ziel einer Effektivierung des Marktmechanismus, auf der anderen Seite beinhalten sie Vorstellungen eines politisch gesteuerten aktiven Strukturwandels¹³⁾. Er soll zugleich das Ergebnis einer konzertierten Aktion von Staat, Unternehmer, Gewerkschaften und Forschungsinstituten bilden¹⁴⁾. Insgesamt läßt aber trotz unterschiedlicher Konzeptionen die Bundesregierung keinen Zweifel daran, daß die Gestalt der aus den Strukturberichten fließenden Strukturpolitik die Konsistenz mit dem bestehenden Ordnungsrahmen zu gewährleisten hat, die Zuordnung der Verantwortung für den Strukturwandel nach wie vor bei den Unternehmen verbleibt.

III. Strukturberichterstattung als Ausgangspunkt für ein strukturpolitisches Gesamtkonzept? — Übersicht über einige Forschungsergebnisse

1. Der analytische Bezugsrahmen

Im Gegensatz zur Konjunkturanalyse sind der spezifische Gegenstand der Strukturberichterstattung nicht die periodisch wiederkehrenden Schwankungen der volkswirtschaftlichen Globalgrößen, sondern der Niederschlag ver-

schiedener dominanter globaler Trendentwicklungen in den langfristigen Veränderungen der sektoralen Strukturen, d. h. die Analyse von Wandlungsprozessen. Ihnen haftet im Gegensatz zu den konjunkturellen Entwicklungen keine Periodizität an. Erkenntnisgegenstand sind somit die strukturellen Wandlungen als historischer Prozeß¹⁵⁾.

Eine Bewertung der Strukturberichte hinsichtlich der Einlösung von Erwartungen und Anforderungen an eine Strukturberichterstattung wird erschwert durch eine auch in der Auftragsvergabe nicht geklärte Zuordnung der Strukturberichterstattung entweder zu einer aktiven vorausschauenden oder zu einer der Globalsteuerung nachgeordneten Politik. Eine weitere Schwierigkeit kommt durch das Problem der Analyse des Erfahrungsgegenstands „Strukturwandlungen“ hinzu: Eine Strukturberichterstattung, die lediglich eine nachvollziehende Beschreibung von Wandlungsprozessen vornimmt, besitzt für sich g

¹²⁾ Nach Vorberichten 1977 und Zwischenberichten 1979 liegen seit Anfang 1981 die Endberichte zur Strukturberichterstattung vor. Im einzelnen handelt es sich dabei um:

Strukturberichterstattung 1980

1. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Beiträge zur Strukturpolitik, Heft 61, Berlin 1981;

2. HWWA — Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg, Hamburg 1981

3. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW), Kieler Studien, Nr. 166, Tübingen 1981;

4. Ifo — Institut für Wirtschaftsforschung, München, München 1980;

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

¹³⁾ Vgl. O. Graf Lambsdorff, Die Bewältigung des Strukturwandels in der Marktwirtschaft; sowie: W. Roth, Strukturpolitik zwischen Notwendigkeit und Möglichkeit, in: D. B. Simmert, a. a. O., S. 417 ff.

¹⁴⁾ Zu dem in diesem Zusammenhang vorgetragenen Vorwurf eines Neokorporatismus vgl. W.-D. Narr, C. Offe, Was heißt hier Strukturpolitik? Neokorporatismus als Rettung aus der Krise?, in: Technologie und Politik, Bd. 6, Reinbek 1976, S. 20.

¹⁵⁾ Vgl. E. Helmstädter, Möglichkeiten und Grenzen der Strukturberichterstattung, in: D. Duwendag, Siebert (Hrsg.), Politik und Markt. Wirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre, Stuttgart/New York 1980, S. 427.

nommen wenig Wert. Einen besonderen Informationsbedarf über den „marktwirtschaftlichen Verdauungsprozeß“ (Helmstädter) gibt es nicht. Was interessiert, ist die Analyse von Schwachstellen, also jener Bereiche, von denen ungelöste Beschäftigungsprobleme ausgehen, oder allgemeiner formuliert, die von einem Referenzsystem — etwa in Form eines stetigen gleichgewichtigen Wachstums ohne Strukturänderungen — abweichen.

Wenn es offensichtlich ist, daß im Messen und Beschreiben des Phänomens „struktureller Wandel“ allein keine hinreichende Erklärung und Erkenntnis liegt, so kann es insbesondere den wirtschaftspolitisch handelnden Instanzen auch nicht darum gehen, lediglich mit einem Abbild realökonomischer Entwicklungen konfrontiert zu werden, erforderlich ist vielmehr eine Reduktion der Gesamtschau ökonomischer Wandlungen auf einen Erklärungszusammenhang, der wirtschaftspolitisch entscheidbar ist.

Die Ansatzpunkte einer Strukturanalyse werden damit in zweifacher Weise bestimmt: Zum einen geht es um eine theoriegeleitete Beschreibung struktureller Prozesse, zum anderen um eine Analyse jener Voraussetzungen oder Rahmenbedingungen, die ihren Verlauf bestimmen, das heißt dafür verantwortlich sind, daß sich ein struktureller Wandel entweder friktionsfrei oder nur mit Hemmnissen durchsetzen kann. Der Analyse der Rahmenbedingungen kommt insbesondere Bedeutung bei der Begründung von strukturpolitischen Strategien zur Gewährleistung eines friktionsfreien strukturellen Wandels zu.

Die Institute analysieren den strukturellen Wandel ohne Zugrundelegung von explizit entwickelten theoretischen Entwicklungsmustern. Theoretische Rückgriffe beziehen sich im wesentlichen auf die Drei-Sektorenhypothese: Für die Erklärung struktureller Verschiebungen von einem zunächst dominanten rohstoffproduzierenden primären Sektor zum warenproduzierenden sekundären und schließlich zum dienstleistungsproduzierenden tertiären Sektor greifen somit alle Institute auf Modelle zurück, die den Strukturwandel als Abfolge unterschiedlicher Entwicklungsphasen begreifen, die durch eine jeweils historisch vorherrschende Produktionstechnik oder einen vorherrschenden Produktionssektor gekennzeichnet sind. Dieser von den Instituten vorgenommene Rückgriff auf Theorien wirtschaftlichen Wandels kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Berichte in weiten Teilen weniger analytischen als vielmehr deskriptiven Charakter tragen und so-

mit von einer Ursachenanalyse noch weit entfernt sind¹⁶⁾.

2. Determinanten der strukturellen Entwicklung

Zentrales Ziel der Analyse von Determinanten struktureller Entwicklungen muß es zweifellos sein, einen Beitrag zur Erklärung von ungelösten wirtschaftlichen Anpassungsschwierigkeiten, vor allem für die hohe Arbeitslosigkeit, zu liefern. Gemessen daran fallen die Ergebnisse dürr aus. In weiten Teilen der Berichte, mit Ausnahme der Analyse des *Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung*, Berlin (DIW), fehlt der Bezug zu der zu erörternden Problemstellung. Statt dessen beschreiben sie wirtschaftliche Realgeschichte. So finden sich in allen Berichten die folgenden summarischen Trendbeschreibungen der Indikatoren „Beitrag des Sektors zum Bruttosozialprodukt“ und „Anteil der Sektoren an den Erwerbstätigen“ wieder:

a) Der primäre Sektor ist bei allen Indikatoren gesunken;

b) die Entwicklung des nominalen Anteils am Sozialprodukt und die sektoralen Beschäftigungstrends bestätigen formal die zunehmende Dominanz des tertiären Sektors;

c) in realen Größen gemessen ist der Anteil des Dienstleistungssektors am Sozialprodukt gesunken. Dies ist allerdings auf den Umstand unterschiedlicher Preissteigerungen in den Sektoren zurückzuführen.

Eine fortschreitende technologische Entwicklung, eine weitere Zunahme der internationalen Arbeitsteilung und Verschiebungen in den Nachfragestrukturen bei Unternehmen, privaten Haushalten und Staat sind nach übereinstimmender Auffassung der Institute die wesentlichen Determinanten für eine spezifizierte Analyse der allgemein angegebenen strukturellen Trends.

Alle Gutachten kommen zum Ergebnis, daß eine insgesamt gestiegene Ausstattung der Arbeitsplätze mit Kapital und ein im Verhältnis zur Kapitalausstattung gesunkenes Produktionsergebnis die bestimmenden Merkmale für die technologische Entwicklung in den letzten Jahren gewesen sind und somit die Struktur des Angebots an produzierten Gütern bestimmt haben.

Für das *Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung*, Essen (RWI) ist die ins-

¹⁶⁾ Vgl. M. Kern, Strukturtheoretische Ansätze in der Strukturberichterstattung, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 8/1981, 34. Jg., S. 487—494.

gesamt gestiegene Kapitalausstattung je Arbeitsplatz begleitet von „einer auf Dauer unvermeidlichen“ Verschlechterung der Rentabilität bei begrenzten Preissetzungsspielräumen und Absatzmöglichkeiten. Von daher sei es ein angemessener Ausweg, nach Produktionsstrategien zu suchen, die die Kapitalausstattung bezogen auf Arbeitsplätze und auf das Produktionsergebnis senken helfen und von daher die Rentabilität der Produktion erhöhen. Die negativen Auswirkungen auf die Absatzmöglichkeiten der Investitionsgüterindustrie seien jedoch nicht zu übersehen (RWI, S. 165ff.).

In der Tatsache, daß der hohe Anteil an Rationalisierungsinvestitionen an den Gesamtinvestitionen dazu geführt hat, daß die Ausstattung mit Kapital und Arbeitsplätzen je produzierter Einheit in den letzten Jahren rückläufig gewesen sei, sieht das *Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel* (IfW) den Grund dafür, daß selbst bei Vollaustlastung der vorhandenen Kapazitäten die Anzahl der durch die veränderten technischen Produktionsbedingungen zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze nicht ausreicht, um allen, die Arbeit suchen, eine Beschäftigungsmöglichkeit zu geben (IfW, S. 12). Dies ist zugleich als Hinweis zu verstehen auf das im Zusammenhang mit steigender Arbeits- und Kapitalproduktivität insbesondere von den Gewerkschaften geforderte beschäftigungspolitische Instrument der Arbeitszeitverkürzung.

Damit dürfte auch klar sein: Die gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme lassen sich nicht allein unter dem Gesichtspunkt gesunkener gesamtwirtschaftlicher Wachstumsraten diskutieren. Die Wiederherstellung vormaliger Wachstumsraten löst das Beschäftigungsproblem noch nicht. Sich verlangsamende Wachstumsraten bei sinkender Arbeitskräftenachfrage sind zugleich auch das Ergebnis technologisch bestimmter Wandlungsprozesse.

In der Veränderung der *Endnachfrage* der privaten Haushalte sieht insbesondere das IfW die wichtigste Erscheinungsform und Ursache des Strukturwandels. So seien durch Verschiebungen der relativen Preise zu Lasten der Verbrauchsgüter und zugunsten der Gebrauchsgüter Präferenzeffekte in der Nachfrageentwicklung feststellbar. Von daher seien auch die Schwierigkeiten von verbrauchsnahe Sektoren mit Veränderungen des privaten Ausgabeverhaltens erklärbar. Die Nachfrageverschiebungen innerhalb des warenproduzierenden Sektors sowie vom warenproduzierenden zum Dienstleistungssektor haben dazu geführt, daß auch die Nachfrage nach Arbeitskräften Wanderungsbewegungen unterwor-

fen ist. Insbesondere geht das Wachstum von Arbeitskräften im Dienstleistungssektor und beim Staat einher mit Arbeitsplätzeabbau in primären und im sekundären Sektor¹⁷⁾.

Die Abschwächung von Zuwachsraten im verbrauchsnahen Sachgüterkonsum trifft auf der anderen Seite die Investitionsgüternachfrage und zwar stärker als die entsprechende Konsumgüternachfrage, da die Erweiterungsinvestitionen in einer solchen Situation ebenfalls unterbleiben. Von daher relativiert sich auch das Schlagwort von der Investitionslücke; eine entsprechend global angelegte investitionsorientierte Wirtschaftspolitik würde in diesem Bereich an den Möglichkeiten des Marktes vorbeigehen¹⁸⁾.

3. Wirtschaftspolitische Implikationen

Eine Bewertung der Strukturberichte muß sich auch daran orientieren, inwieweit eine Zuordnung von diagnostischen Erkenntnissen über ungelöste Anpassungsprobleme strukturellen Wandels zu den Analyseergebnissen angemessenen wirtschaftspolitischen Entscheidungen gelungen ist. Gemessen an dem Forschungsaufwand und den Erwartungen an eine Fortentwicklung wirtschaftspolitischer Paradigmen fallen die Ergebnisse der wirtschaftspolitischen Empfehlungen auch hier dürftig aus. Die Forschungsinstitute nehmen keine Schritte zur Klärung der Frage nach der Einordnung der Strukturpolitik vor, weder auf der ordnungspolitischen noch auf der instrumentellen Ebene.

Die wirtschaftspolitischen Vorschläge beschränken sich im wesentlichen auf allgemeine Hinweise hinsichtlich der Einlösung des strukturpolitischen Handlungsbedarfs durch eine weitgehend angebots-, d. h. unternehmensorientierte Politik: Investitionsrisiken sollen tragbar gemacht werden, Hemmnisse für die Durchsetzung des Strukturwandels beseitigt und technologischen Neuerungen zum Durchbruch verholfen werden. Im Ergebnis enthalten die Vorschläge somit nicht mehr als die Empfehlungen des Sachverständigenrats für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, angereichert lediglich mit einigen Vorschlägen hinsichtlich langfristig angeleg-

¹⁷⁾ Im Gegensatz zu den übrigen Instituten macht das RWI die staatliche Politik und nicht die Verschiebungen in der privaten Nachfrage dafür verantwortlich, daß der Dienstleistungssektor auf Kosten des industriellen Sektors wachsen konnte.

¹⁸⁾ Vgl. B. Strümpel, Fehlverhalten oder Strukturkrise? Zur Stagnation der Beschäftigung und der Investitionen in den westlichen Ländern, in: *Wirtschaftsdienst* Nr. 6/1977, 57. Jg., S. 287 ff.

ter staatlicher Risikoübernahme bei Investitionen durch eine entsprechende Steuer- und Technologiepolitik. Wenn auch das DIW einschränkend anmerkt, daß sich die Zukunftsorientierung der Strukturpolitik nicht auf eine Selektion von Wachstumsbranchen und deren Förderung beschränken dürfe, sondern daß der strukturpolitische Anpassungsprozeß zu einer ausgewogenen und sozial akzeptablen wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen habe, folgen ebensowenig Schritte zu einer strukturpolitischen Programmatik, die eben jene Komponenten zum Inhalt einer Strukturpolitik machen könnte.

Hinter den Empfehlungen der Strukturberichte steht die wirtschaftspolitische Triade: „höhere Gewinne — höheres Wachstum — mehr Beschäftigung“. Je höher die ökonomischen Wachstumsraten sind, um so leichter lassen sich danach in einem Sektor vernichtete Arbeitsplätze anderswo neu schaffen. Was sich als Strukturproblem darstellt, ist aus dieser Sicht lediglich Folge eines verlangsamten Wirtschaftswachstums, das sich ausdrückt in ungenügend vorhandenen profitablen Expansionsbereichen. Deshalb müßte jede Strukturpolitik fehlgehen, die wachstumsbedingte Fehlentwicklungen korrigieren will. Strukturprobleme lassen sich am ehesten durch eine Verstetigung des wirtschaftlichen Wachstums über eine entsprechende Politik der Gewinnanreize lösen.

Was ist allerdings, wenn sich die in den Strukturberichten beschriebenen Trends fortsetzen, nach denen die Wachstumsraten der Produktivität diejenigen des Sozialprodukts übersteigen, wenn also eine gleiche Menge volkswirtschaftlicher Produktion auch in Zukunft mit immer weniger Menschen erstellt werden

kann? Wie soll eine Nachfrage geschaffen werden, die so stark zunimmt, daß das Produktionswachstum über die Produktivitätszunahme des Arbeitseinsatzes hinausgeht? Dies sind Fragen, die durch ein schlichtes Strickmuster aus Gewinne — Wachstum — Beschäftigung hindurchfallen müssen.

Die völlig unzureichende Konfliktanalyse angesichts strukturell ungelöster Anpassungsprozesse gerät den Instituten zwar nicht ganz aus dem Blickfeld, ist aber dennoch nicht bestimmend für die entsprechende wirtschaftspolitische Strategie. So stellt sich etwa für das RWI in seiner Einschätzung der Steuerungsleistungen marktwirtschaftlicher Prozesse die Frage, ob die Änderungen im gesamtwirtschaftlichen Rahmensystem „nicht die Absorptionsfähigkeit der Marktsteuerung ... überfordern ... und den am wirtschaftlichen Leben beteiligten Menschen Anpassungsleistungen auferlegt werden, die zu tragen sie nicht bereit oder in der Lage sind“ (RWI, S. 8). Es sei von daher nicht auszuschließen, daß die Preise als Steuerungsinstrument für strukturelle Entwicklungen insbesondere langfristige Knappheitsverhältnisse nicht zureichend wiedergeben; die aus ökonomischen Gründen notwendig werdenden Anpassungsleistungen vor allem für die Beschäftigten könnten das politisch tolerierbare Maß übersteigen. Dahinter steht somit die Befürchtung, daß das Konsensus-Potential in der Bundesrepublik nicht beliebig vergrößerbar ist, schon gar nicht für eine Regierung, die sich einer sozial-liberalen Politik verpflichtet fühlt. Eine angemessene Verarbeitung der Einsicht in die Konflikträchtigkeit wirtschaftlicher Wandlungsprozesse in eine entsprechende wirtschaftspolitische Strategie leistet der Bericht freilich nicht.

IV. Perspektiven einer vorausschauenden sektoralen Strukturpolitik

Es ist derzeit noch nicht absehbar, ob die Strukturberichterstattung überhaupt institutionalisiert wird. Zumindest auf Seiten der FDP gibt es ordnungspolitische Bedenken. Damit zusammen hängt das Hauptproblem der Auftragsvergabe und der Ergebnisse der Strukturberichterstattung. Es ist ihre halbherzig ausformulierte Programmatik, die eine Zuordnung zu Anforderungen beliebig erscheinen läßt. Für eine künftige strukturspezifische Forschung über die Effizienzprobleme einer globalen Wirtschaftspolitik in einer hochentwickelten, staatlich alimentierten Wirtschaft wird es nicht genügen, die empirischen Evidenzen einer krisenhaft sich entwickelnden

Wirtschaft auf die Maße des Prokrustesbettes der ökonomischen Gleichgewichtsmechanik zurechtzustutzen. Vielmehr gehört zu einer dem Gegenstand angemessenen Analyse die Aufnahme institutioneller Strukturen, Konflikte, realer und politischer Anpassungsprozesse.

Dies aber setzt voraus, daß sich eine Analyse ökonomischer Entwicklungen auch mit den Funktionen eines Preissystems beschäftigt, das sich immer mehr zu einem (Um-)Verteilungsinstrument entwickelt hat. Weiterhin hat sie sich mit den Folgen von Konzentrationsbewegungen auf die wirtschaftspolitische Steue-

rungsfähigkeit auseinanderzusetzen. Schließlich gehört eine Analyse jener Bedürfnisse und Nachfragestrukturen hinzu, die sich nicht über den Markt artikulieren, gleichwohl aber einer politischen Lösung bedürfen (wie etwa der gesamte Bereich der Umweltproblematik).

Ein ansatzweise Berücksichtigung dieser Erfordernisse an eine Strukturanalyse hat die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel in ihrem Gutachten vorgenommen¹⁹⁾. Die Kommission hat sich für ein Gesamtkonzept strukturpolitischer Maßnahmen ausgesprochen und dies unter dem Begriff „aktive Strukturpolitik“ zusammengefaßt. Im einzelnen umfassen sie eine „gezielte Erhaltung“, eine „geordnete Anpassung“ und eine „vorausschauende Gestaltung“. Was die Kommission unter dem noch klärungsbedürftigen Begriff der „vorausschauenden Gestaltung“ versteht, hat sie in einer Reihe von Unterzielen konkretisiert (Gutachten, S. 132):

— Gezieltes Aufspüren von Marktnischen und technologischen Lücken;

— Entwicklung neuer Technologien und Produkte;

— Entwicklung von Dienstleistungstechniken;

— Förderung von Produktionsumstellungen durch Nutzung von Spezialisierungspotentialen.

Die instrumentellen Schlußfolgerungen bleiben gegenüber diesen Ansprüchen bescheiden. Sie gehen lediglich in Richtung auf den Ausbau der Strukturstatistik und die Einrichtung eines Sachverständigenrats für Strukturfragen. Daß die Kommission damit wenig zur Erkenntnis- und Gestaltungsaufgabe „Struktur“ beizutragen vermag, liegt auf der Hand.

Auf der anderen Seite können auch nicht die Kongreßbeschlüsse des DGB sowie die Vorstellungen der Einzelgewerkschaften zum Schiffbau oder zum Einzelhandel darüber hinwegtäuschen, daß auch innerhalb der Gewerkschaften noch ein erhebliches Defizit besteht in der Ausfüllung der programmatischen Rahmenvorstellungen einer von ihnen propagierten vorausschauenden Strukturpolitik. Insbesondere wird es zu den Aufgaben einer den Vorstellungen über die soziale Verantwortung für die vom Strukturwandel betroffenen Menschen entsprechenden, vorausschauenden Strukturpolitik gehören, ein strukturpoliti-

sches Gesamtkonzept zu entwerfen, das mindestens folgenden Rahmen umfassen sollte:

1. Übersicht über die wirtschaftliche strukturelle Entwicklung im Sinne einer Ex-post-Analyse unter besonderer Berücksichtigung von Beschäftigungswirkungen struktureller Wandlungsprozesse;

2. Erarbeitung von Kriterien für eine politisch wünschenswerte wirtschaftliche strukturelle Entwicklung;

3. Schaffung eines Instrumentariums zur Abschätzung von Beschäftigungswirkungen strukturell wirkender wirtschaftspolitischer Instrumente;

4. Neuordnung wirtschaftspolitischer Instrumente für einen gezielten strukturspezifischen Einsatz;

5. Schaffung von politischen Durchsetzungsbedingungen für eine zieladäquate Strukturpolitik im Sinne der DGB-Vorstellungen zur gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung.

Greift man auf die Erfahrungen der Investitionslenkungsdebatte zu Beginn der siebziger Jahre zurück, so lassen sich einige Anknüpfungspunkte für eine produktive Weiterentwicklung sozialorientierter ökonomischer Lenkungsstrategien finden. Die inzwischen wieder zu den Akten gelegte Diskussion über die Sozialindikatoren bei der Erstellung und Verteilung von Gütern könnte hier einige mögliche Anregungen geben. Die soziale Indikatoren berücksichtigende Produktionsrationalität weist zugleich hin auf die Notwendigkeit entsprechender wirtschaftspolitischer Instrumente sowie auf das Gebot einer Demokratisierung ökonomischer Prozesse, d. h. auf den Ausbau einer gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung im Sinne einer Einrichtung von Wirtschafts- und Sozialräten.

In Verbindung mit dem gesamtwirtschaftlichen Demokratisierungsgebot wäre es denkbar, in Anlehnung an das Instrument der regionalen Steuerung — der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ — eine sektorspezifische Rahmenplanung zu entwerfen, die Entwicklungslinien für einzelne Wirtschaftszweige, gegliedert nach Regionen, vorzeichnen kann. Die Möglichkeiten der direkten Einflußnahme auf die einzelwirtschaftlichen Entscheidungen über Investitionen lassen sich auf der staatlichen Seite durch Zuweisung öffentlicher Finanzierungsmittel, insbesondere über Subventionen, erreichen. In diesem Sinne lassen sich Subventionen dann als gezieltes strukturpolitisches Instrument einsetzen, wenn sie grundsätzlich nicht auflagenfrei auf dem Umwe-

¹⁹⁾ Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission, Göttingen 1977.

über die Besteuerung gewährt werden, sondern an die Einhaltung von Auflagen hinsichtlich Preisen, Beschäftigung, Güterangebot und an die Berücksichtigung sozialer Kosten geknüpft sind. Die Subventionsvergabe ist dann über die Gremien der betrieblichen und gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung einem partizipatorischen Verfahren auszusetzen. Bei Nichterfüllung der Auflagen sollten Subventionen generell rückzahlungspflichtig werden. Auf diese Weise bekommen Subventionen eine die Produktionsstruktur gestaltende Funktion.

Die hier nur schlagartig beleuchtbare Konzeption für eine an wirtschaftsdemokratischen Vorstellungen orientierte Steuerstruktureller Prozesse macht deutlich, daß für deren programmatische Entwicklung kein theoretisches und politisches Neuland betreten werden muß. Ob allerdings wirtschaftsdemokratische strukturpolitische Konzepte Realisierungschancen erhalten, läßt sich wohl anzweifeln angesichts obwaltender Krisenbewältigungsmuster im Sinne einer Verabschiedung aus der staatlichen Verantwortung für eine vollbeschäftigte Wirtschaft.

Gerhard Voss

Trend zur Dienstleistungsgesellschaft oder Re-Industrialisierung?

Zu einer Fragestellung der Strukturberichte

I. Fragestellung

In dem diagnostischen Teil der „Strukturberichte“¹⁾ sind die fünf beteiligten wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute zu einem einheitlichen Ergebnis gekommen: Alle Institute stellen für die zurückliegenden zwei Jahrzehnte in der Bundesrepublik Deutschland einen Trend zum Dienstleistungssektor fest. Produktion und Beschäftigung in vielen Dienstleistungssektoren sind im Vergleich zu den Sparten der anderen Wirtschaftsbereiche überdurchschnittlich schnell gewachsen. Diese Diagnose bestätigt die Wirtschaftswissenschaftler und Zukunftsforscher, die, wie J. Fourastié²⁾, in den Dienstleistungsbereichen die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts sehen.

Die einheitliche Diagnose der Forschungsinstitute beschreibt aber auch einen negativen Trend der letzten zwei Jahrzehnte. Im Gefolge der Expansion des Dienstleistungssektors ist der industrielle Sektor der Bundesrepublik Deutschland nicht nur relativ, sondern auch absolut geschrumpft. Vor allem ist die Zahl der Arbeitsplätze in der Industrie zurückgegangen, woraus in der letzten Zeit Forderungen nach einer „Re-Industrialisierung“³⁾ der Bundesrepublik Deutschland abgeleitet werden.

Hinter dem aktuellen wirtschaftspolitischen Disput, ob eine den Verbrauch stützende

„Nachfragepolitik“ nach dem Muster des Keynesianismus oder eine die Produktionskosten verbessernde „Angebotspolitik“ neoklassischer Prägung aus der wirtschaftlichen Flaute herauszuleiten, steht demnach eine weitere polarisierende wirtschafts- und gesellschaftspolitische Problematik: Der These vom wachsenden Dienstleistungssektor, die heute vor allen Dingen auch von Kritikern der modernen Industriegesellschaft zum Leitbild der wirtschaftlichen Entwicklung erhoben wird, steht die Forderung gegenüber, eher das Wachstum des industriellen Sektors zu begünstigen. Eine Begünstigung des industriellen Sektors wird dabei hauptsächlich von denjenigen gefordert, die auch für eine „Angebotspolitik“ eintreten. Aus dieser Sicht ist „Angebotspolitik“ in erster Linie eine Wirtschaftspolitik, die die Entwicklungsmöglichkeiten des industriellen Sektors fördert.

An der These eines Trends zur Dienstleistungsgesellschaft gemessen, muß „Angebotspolitik“ als ein gefährlicher Pragmatismus erscheinen, der angesichts vermeintlicher Grenzen des industriellen Wachstums nur den Weg in die Dienstleistungsgesellschaft versperrt. Wieweit jedoch die These vom wachsenden Dienstleistungssektor wirtschaftstheoretisch überhaupt abgesichert ist, soll in diesem Beitrag untersucht werden.

II. Abgrenzung des Dienstleistungssektors

In wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Analysen haben die Dienstleistungsbereiche lange Zeit nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Wohlstand und Wachstum wurden ein-

seitig unter dem Gesichtspunkt der Sachgüterproduktion gesehen. Dienstleistungen waren allenfalls in der Kombination mit Sachgü-

¹⁾ Siehe dazu den Aufsatz von Detlev Ehrig in diesem Heft.

²⁾ Siehe Anmerkung 10).

³⁾ So Karl Otto Pöhl, Präsident der Deutschen Bundesbank, in einem Vortrag anlässlich des 25. Gründungsjahres der Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer am 12. 11. 1981 in Bonn.

⁴⁾ Siehe dazu zum Beispiel Florentin Krause u. a. „Energie-Wende, Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran“, Frankfurt/Main 1980, S. 123 ff. Eine gute Übersicht über die Erwartungen, die von verschiedenen Seiten in den Dienstleistungssektor gesetzt werden, geben Frank Haller und Edeltraud Dlati, „Trend zur Dienstleistungsgesellschaft“, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 3/1981, S. 6 ff.

stungen relevant (indirekte, vorleistungsbezogene Dienstleistungen)⁵⁾.

In der nichtmarxistischen Wirtschaftstheorie ist der Dienstleistungsbereich mit der Fortentwicklung der englischen klassischen Nationalökonomie⁶⁾ in die wirtschaftliche Analyse einbezogen worden. Von J. B. Say, der die frühe klassische Nationalökonomie weiterentwickelte, wird die Unterscheidung zwischen einer „materiellen“ und einer „immateriellen“ Produktion in die Nationalökonomie eingeführt. Dabei umfaßt die „immaterielle“ Produktion auch solche Dienstleistungen, die nicht mit der Produktion materieller Güter verknüpft sind, also auch ärztliche, rechtliche oder wissenschaftliche Dienste, die ohne Zwischenschaltung der materiellen Produktion direkt vom Verbraucher konsumiert werden (direkte, verbrauchsbezogene Dienstleistungen).

In der modernen Nationalökonomie stehen die indirekten, vorleistungsbezogenen sowie die direkten, verbrauchsbezogenen Dienstleistungen gleichrangig neben den Sachgütern. Der Produktionsbegriff umfaßt alle Leistungen, die ökonomisch relevant sind, das heißt, die auf einem Markt nachgefragt werden können. Dieser umfassende Produktionsbegriff, der sowohl die Produktion materieller Waren als auch immaterieller Dienstleistungen umfaßt, bildet in den westlich orientierten Staaten auch die Grundlage der Sozialproduktberechnungen. Das große Raster der Wirtschaft besteht dabei aus den Bereichen Landwirtschaft, Industrie, Handwerk sowie dem Dienstleistungsbereich einschließlich Staat. Diese Produktionsbereiche werden in der Wirtschaftsstatistik zu drei Sektoren zusammengefaßt:

Primärer Sektor:

Unternehmungen der Urproduktion (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei);

Sekundärer Sektor:

Unternehmungen der verarbeitenden Fabrikation (Warenproduzierendes Gewerbe, das sich zusammensetzt aus: Energie- und Wasserversorgung, Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe)⁷⁾;

Tertiärer Sektor:

Unternehmungen der verschiedenen Dienstleistungsbranche.

Bei dieser Sektorenbildung werden in dem tertiären Sektor — im Gegensatz zu den einigermäßen homogenen landwirtschaftlichen und industriellen Produktionsbereichen — sehr vielschichtige Wirtschaftsbereiche zusammengefaßt. Im einzelnen wird zum tertiären Sektor in der Gliederung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gerechnet:

- a) Handel mit Großhandel, Handelsvermittlung und Einzelhandel;
- b) Verkehr und Nachrichtenübermittlung mit Eisenbahnen, Schifffahrt, Wasserstraßen, Häfen, übriger Verkehr, Deutsche Bundespost;
- c) Dienstleistungsunternehmen mit Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen;
- d) Wohnungsvermietung;
- e) „Sonstige Dienstleistungen“ mit Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Wissenschaft, Bildung, Kunst, Publizistik, Gesundheits- und Veterinärwesen, übrige Dienstleistungen;
- f) der Staat mit den Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung;
- g) private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbscharakter.

Bei den Bereichen a) bis c) handelt es sich um Dienstleistungen, die die „tertiäre Infrastruktur“ abdecken, auf die eine moderne Industriegesellschaft nicht verzichten kann. Ohne ein funktionierendes Handels-, Verkehrs- und Kommunikationssystem kann kein Industrieland auskommen. Entsprechendes gilt für das Bankensystem und die Dienstleistungen der Versicherungsunternehmen.

Wenn nach der Bedeutung der Dienstleistungen im wirtschaftlichen Strukturwandel gefragt wird, dann kommt es allerdings nicht so sehr auf die großen Blöcke des klassischen Dienstleistungsgewerbes, auf Handel und Verkehr, auf die Banken und das Versicherungswesen an, sondern auf die Dienstleistungsbranche, die von den Statistikern etwas

⁵⁾ So z. B. bei T. R. Malthus, der mit seinen produktions-theoretischen Vorstellungen Dienstleistungen dann einen produktiven Wert zuerkannte, wenn sie einen Beitrag zur Erstellung materieller Güter leisteten. Malthus grenzte damit den großen Dienstleistungsbereich ab, der unmittelbar mit der Produktion von Sachgütern verknüpft ist und heute in der Literatur als der „produktionsabhängige“ tertiäre Teilsektor bezeichnet wird. Dazu gehören der Handel, Teile des Transport- und Nachrichtenwesens sowie des Kredit- und Versicherungswesens.

⁶⁾ Noch bei Adam Smith, dem hervorragenden Vertreter der frühen englischen klassischen Schule, war nur die Erzeugung von materiellen Gütern eine produktive Leistung. Vgl. hierzu Th. Wessels, Zur Problematik des tertiären Sektors in der modernen Volkswirtschaft, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 14, 1963, Heft 3, Göttingen 1963, S. 303ff.

⁷⁾ In der Literatur hat es sich durchgesetzt, dem sekundären Sektor das gesamte Warenproduzierende Gewerbe, also auch den Bergbau, der eigentlich zum primären Sektor gehört, zuzuordnen. Auch dieser Aufsatz folgt diesem Verfahren.

abfällig als „Sonstige Dienstleistungen“ bezeichnet werden. Gemeint sind hier die kleinen und mittleren Dienstleistungsbetriebe einschließlich der freien Berufe.

Die Gruppe „Sonstige Dienstleistungen“ umfaßt eine ungeheuer breite Palette von Dienstleistungen. Es werden diesem Dienstleistungszweig sowohl verbraucherne Dienstleistungen, wie das Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, als auch vorleistungsbezogene Dienstleistungen, wie zum Beispiel die Rechts- und Wirtschaftsberatung oder Ingenieurbüros, hinzugerechnet. Aber auch der kulturelle Bereich mit dem Kunst-, Theater- und Filmbetrieb oder mit dem Verlagswesen wird von diesem Zweig abgedeckt.

Dieser Dienstleistungsbereich ist unter dem Gesichtspunkt des Strukturwandels der Wirtschaft deshalb besonders relevant, weil hier letztlich ein großer Teil des „Know-how“ der Industriegesellschaft zu finden ist und zugleich der kulturelle Standard eines Landes repräsentiert wird. In der Literatur werden diese Dienstleistungszweige auch zu einem „Quartiären Sektor“⁸⁾ zusammengefaßt. Gemeint ist damit der konzeptionelle Bereich der Dienstleistungswirtschaft, der den wissenschaftlichen und technologischen Fortschritt trägt. Der Schwerpunkt liegt hier bei der Forschung, Entwicklung, Planung und Organisation. Zum anderen schließt der „Quartiäre Sektor“ alle Dienstleistungen ein, die aufgrund des steigenden Wohlstandes und der vermehrten Freizeit verstärkt nachgefragt werden. Es han-

delt sich dabei vor allem um die Wirtschaftszweige, die für die Freizeitgestaltung und für die Aus- und Fortbildung tätig sind. Insgesamt repräsentieren die „Sonstigen Dienstleistungen“ das gewisse „Etwas“ einer Industriegesellschaft, von der wesentliche Entwicklungsimpulse ausgehen. Heute hat dieser Dienstleistungsbereich einen Anteil am Bruttoinlandsprodukt von rund zehn Prozent — mit wachsender Tendenz. Außerdem gehört dieser Zweig zu den offensten Bereichen unserer Volkswirtschaft. Der Phantasie der Möglichkeiten für ein wirtschaftliches Engagement sind hier keine Grenzen gesetzt, wodurch auch die Palette der Anbieter einem ständigen Wechsel ausgesetzt ist.

Die Gliederung der Volkswirtschaft in drei Sektoren hat aber nicht nur statistisch beschreibende Hintergründe. Die Strukturierung der Wirtschaft in einen primären, sekundären und tertiären Sektor bringt auch eine ganz spezielle wirtschafts- und gesellschaftspolitische Fragestellung zum Ausdruck, die mit der allgemeinen These umschrieben wird, die Industrieländer und mit ihnen die Bundesrepublik Deutschland befänden sich auf dem Weg in eine „Dienstleistungswirtschaft“, in die „nachindustrielle Gesellschaft“. Die Grundlagen dieser These bilden die sogenannten Sektoren- und Stufentheorien⁹⁾. Sie beschreiben den wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß als eine kontinuierliche Verschiebung der Produktions- und Beschäftigungsstruktur von der Landwirtschaft über die Industrie und das Handwerk zum Dienstleistungsbereich.

III. Empirische Befunde der Strukturberichte

Alle Institute sind in ihren Forschungsberichten zur Strukturberichterstattung der Frage nachgegangen, wie weit in der Bundesrepublik Deutschland ein Trend zur Dienstleistungsgesellschaft wirklich stattgefunden hat. Dabei sind die Institute auf nicht unerhebliche statistische Schwierigkeiten gestoßen. Schon in dem Vorbericht zur Strukturberichterstattung weist das Kieler Institut für Weltwirtschaft darauf hin, daß „in wirtschaftssystematischer Hinsicht die statistischen Lücken beim Dienstleistungssektor besonders groß und gravierend“ sind. Das gilt besonders für solche Dienstleistungen, die zwar ständig und in wachsendem Maße konsumiert werden oder

als Vorleistungen in die industrielle Produktion eingehen, aber nicht marktmäßig gehandelt werden, wie z. B. die Nutzung öffentlicher Einrichtungen durch Konsumenten und Produzenten.

⁸⁾ Der Begriff des „Quartiären Sektors“ wurde von H. Schelsky geprägt: Vgl. H. Schelsky, Die sozialen Folgen der Automatisierung, Düsseldorf und Köln 1957.

⁹⁾ Zu den Sektorthorien siehe: C. Clark, The conditions of Economic Progress, London 1957³; M. Wolf, The Concept of Economic Sectors, in: QJE, Bd. 6, 1955, S. 402 ff.; J. Fourastié, Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts, Köln-Deutz 1954; A. G. B. Fisher, Production, primary, secondary and tertiary, in: The Economic Record, Bd. 15/1939. Zu den Stufentheorien siehe: G. Jahn, Die historische Schule der Nationalökonomie und ihr Ausklang — Von der Wirtschaftsgeschichte zur geschichtlichen Theorie in: Geschichte der Volkswirtschaftslehre, hrsg. von Antonio Montaner, Köln und Berlin 1967, S. 41 und W. W. Rostow, Stadien wirtschaftlichen Wachstums. Eine Alternative zur marxistischen Entwicklungstheorie, Göttingen 1960.

1. Der Dienstleistungssektor in der Gesamtwirtschaft

In allen Forschungsberichten zur Strukturberichterstattung wird für die zurückliegenden zwanzig Jahre ein kontinuierlicher Trend zum Dienstleistungssektor festgestellt¹⁰⁾. Als empirischer Beleg für diese Entwicklungslinie werden die Veränderungen bei der Produktion und der Beschäftigung herausgestellt. Besonders anschaulich wird der Trend zum Dienstleistungssektor bei Produktion und Beschäftigung in dem Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung, Hamburg — HWWA — dargestellt. Es wird empirisch belegt, daß neben den besonderen Entwicklungen in den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren langfristig sich eine deutliche Verschiebung zunächst von primären zum sekundären und später zum tertiären Sektor durchgesetzt hat¹¹⁾.

Diese Entwicklungsrichtung wird auch durch die Zahlen des Statistischen Bundesamtes (Tabelle 1) bestätigt. Vor allem die Erwerbstätigkeit hat sich eindeutig zum tertiären Sektor hin verlagert. 1980 waren gut die Hälfte der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor beschäftigt. 1960 waren es erst rund 38 Prozent.

In den Strukturberichten wird diese Entwicklung so quantifiziert¹²⁾:

— in den fünfziger und sechziger Jahren sind per saldo rund zwei Millionen Arbeitskräfte aus dem primären Sektor abgewandert und bei insgesamt wachsender Zahl an Arbeitsplätzen im sekundären und tertiären Sektor in neuen Arbeitsplätzen untergekommen;

— in den siebziger Jahren sind im primären und sekundären Sektor zusammen fast ebensoviel Arbeitsplätze vernichtet worden, was jedoch nur begrenzt vom tertiären Sektor kompensiert werden konnte;

— von 1970 bis 1979 sind im Dienstleistungssektor rund 1,2 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen worden, verglichen mit ei-

nem Verlust von 1,5 Millionen Arbeitsplätzen im warenproduzierenden Gewerbe.

Auch hinsichtlich der nominellen Produktionsentwicklung (Zeile B in Tabelle 1) scheint die These vom wachsenden tertiären Sektor Gültigkeit zu besitzen. In jeweiligen Preisen gemessen, lag der Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt des tertiären Sektors bereits 1975 über dem Anteil des sekundären Sektors. Dieses Muster wird auch bestätigt, wenn die 57 Wirtschaftsbereiche, nach denen in der Strukturberichterstattung differenziert wird, in Wachstums- und Schrumpfungsbereiche aufgliedert werden¹³⁾. Werden diese Branchen in drei Gruppen eingeteilt, und zwar in Branchen mit überdurchschnittlicher, durchschnittlicher und unterdurchschnittlicher Produktionsentwicklung, so ist der tertiäre Sektor überwiegend in der oberen Gruppe, der sekundäre Sektor überwiegend in der mittleren Gruppe und der primäre Sektor ausschließlich in der unteren Gruppe vertreten. Dabei sind folgende Dienstleistungsbereiche überdurchschnittlich gewachsen: Übrige Dienstleistungen, Gesundheits- und Veterinärwesen, Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Gebietskörperschaften, Nachrichtenübermittlung.

Dieses scheinbar eindeutige Bild ist aber korrekturbedürftig. Zum einen ist es stark von dem überdurchschnittlichen Preisanstieg von tertiären Leistungen, also von inflationären Entwicklungen geprägt. Zum anderen kann aus der überdurchschnittlichen Expansion der genannten Dienstleistungszweige kein zwangsläufiger Entwicklungstrend abgeleitet werden, weil es sich zu einem großen Teil um staatlich getragene Dienstleistungen handelt. Alle Gutachter stellen fest, daß die Expansion der Dienstleistungen sowohl auf seiten der Produktion als auch besonders auf seiten der Beschäftigung von einem Trend zu staatlichen Dienstleistungen getragen war. Das gilt vor allem für die Bereiche Bildungs- und Gesundheitswesen sowie für die Verteidigung. Inzwischen ist nahezu jeder sechste Arbeitsplatz (und nahezu jeder dritte Arbeitsplatz im tertiären Sektor) von einem öffentlichen Bediensteten besetzt.

Eine Analyse der Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts (Zeile A in Tabelle 1) stützt die These des Trends zur Dienstleistungsgesellschaft nur noch mit großen Einschränkungen. Trotz absoluter Produktionszuwächse waren — jedenfalls bis 1970 — die relativen Beiträge des tertiären Sektors zum re-

¹⁰⁾ Eine ausführliche Überprüfung der „Drei-Sektoren-Hypothese“ wird jedoch nur vom Institut für Weltwirtschaft, Kiel, in seinem Gutachten durchgeführt: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft — Strukturberichterstattung, Kiel 1980, S. 191 ff. Ausführlich mit dem Dienstleistungssektor befaßt sich aber auch das Ifo-Institut, München, in dem Zwischenbericht zur Strukturberichterstattung 1979, München 1979, S. 169 ff.

¹¹⁾ HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturbericht 1980, Hamburg, Dezember 1980, S. 17.

¹²⁾ Siehe dazu die Übersicht von Detlev Ehrig, Der Dienstleistungssektor in der Strukturberichterstattung, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 4. Jahrgang (1981), Heft 4, S. 90.

¹³⁾ HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Strukturbericht 1980, a. a. O., S. 21.

Tabelle 1: Der Tertiäre Sektor in der Bundesrepublik Deutschland

Indikator		1960	1965	1970	1975	1980
I. Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt (Bruttowertschöpfung) in v. H.						
Primärer Sektor ¹⁾	A	4,9	3,6	3,4	3,3	2,9
	B	5,8	4,4	3,4	2,9	2,1
Sekundärer Sektor ²⁾	A	50,3	52,1	52,8	50,3	49,8
	B	53,5	53,2	52,8	47,7	47,9
Tertiärer Sektor ³⁾	A	44,8	44,3	43,8	46,4	47,3
	B	40,7	42,4	43,8	49,4	50,0
Wirtschaft insgesamt						
	A	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	B	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
II. Erwerbstätigkeit in v. H.						
Primärer Sektor		13,7	10,7	8,5	7,2	5,9
Sekundärer Sektor		47,9	49,1	48,8	45,6	44,8
Tertiärer Sektor		38,4	40,2	42,7	47,2	49,3
Wirtschaft insgesamt						
		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
III. Produktivität in DM ⁴⁾						
Primärer Sektor		5 926	6 857	10 299	13 692	17 611
Sekundärer Sektor		17 366	21 764	27 805	32 856	38 648
Tertiärer Sektor		19 357	22 655	26 428	29 329	35 413
Wirtschaft insgesamt						
		16 133	19 928	24 846	28 768	33 790

A = in Preisen von 1970

B = in jeweiligen Preisen

¹⁾ Land- und Forstwirtschaft, Fischerei

²⁾ Warenproduzierendes Gewerbe

³⁾ Handel und Verkehr, Dienstleistungsunternehmen, Staat, private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbscharakter

⁴⁾ Bruttoinlandsprodukt (Bruttowertschöpfung) in Preisen von 1970 je Erwerbstätigen

Quelle: Statistisches Bundesamt

alen Bruttoinlandsprodukt wie die Beiträge des primären Sektors rückläufig. Erst mit dem starken gesamtwirtschaftlichen Wachstumseinbruch seit 1973 ist der relative Anteil des tertiären Sektors etwas gestiegen. Auf lange Sicht gesehen ist dabei der Anstieg des tertiären Produktionsanteils von rund 45 Prozent 1960 auf rund 47 Prozent 1980 aber fast ausschließlich auf das Konto des primären Sektors gegangen. Der sekundäre Sektor ist mit 50 Prozent praktisch konstant geblieben, was im Gegensatz zu der These vom Trend in die Dienstleistungsgesellschaft auf Kosten des sekundären Sektors steht.

2. Dienstleistungssektor und Entwicklung der Nachfrage

Die Strukturberichte befassen sich auch mit der zentralen These der Stufen- und Sektor-

theoretiker, die Entwicklung der Nachfrage begünstige einen Trend zu den Dienstleistungen. Hinsichtlich der Entwicklung der Endnachfrage mit ihren Auswirkungen auf die strukturelle Entwicklung der Wirtschaft wird dabei von den Instituten ein Trend zur Dienstleistungsgesellschaft bestätigt. Denn die Institute stellen übereinstimmend fest, daß der Staat „insbesondere seit Beginn der siebziger Jahre einen immer größeren Teil der volkswirtschaftlichen Leistung der unmittelbare privaten Verfügung entzieht und für seine Aufgaben einsetzt“¹⁴⁾. Dies bestätigt insofern einen Trend zu den Dienstleistungen, als daß mit einer Umlenkung von Ressourcen in die

¹⁴⁾ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturberichterstattung, Band 1, Essen 1980, S. 79.

tertiären Sektor verbunden war. Das gilt nicht nur, wie das IfW¹⁵⁾ feststellt, für die Produktionsleistungen, die der Staat selbst erbringt. Es gilt auch für die Leistungen, die er von anderen Bereichen bezieht, zum Beispiel für die Käufe der Sozialversicherung beim Gesundheitswesen oder durch das Engagement im Bereich von Bildung und Wissenschaft.

Mit den Impulsen, die von der Verschiebung der Endnachfrage zum Staat auf die Wirtschaftsstruktur ausgegangen sind, ist aber die „Nachfragehypothese“ der Sektor- und Stufentheoretiker keineswegs belegt. Denn ihre These läßt entsprechende Impulse von der privaten Nachfrage, dem privaten Konsum, erwarten. In diesem Punkt sind aber die Ergebnisse der Strukturberichterstattung kaum in Einklang zu bringen mit den Thesen der Stufen- und Sektorthetheoretiker. Zwar läßt sich ein klarer Trend des privaten Verbrauchs von geringwertigen zu höherwertigen Gütern und Dienstleistungen feststellen. Die Institute stellen einen Trend zu höherwertigen Gebrauchsgütern fest. Von diesem Prozeß haben aber nicht nur Dienstleistungen profitiert, sondern die verschiedensten Branchen. Wegen der vielschichtigen Wirkungsrichtung der Entwicklungen beim privaten Konsum stellt das RWI fest, „daß die traditionelle Drei-Sektoren-Hypothese — zumindest für den privaten Verbrauch — der Komplexität der tatsächlich eingetretenen Strukturwandlungen nicht gerecht wird“¹⁶⁾.

Direkt konträr zu den Thesen der Sektor- und Stufentheoretiker ist die Diagnose des Ifo-Instituts: „Der Preismechanismus förderte in den letzten zwei Jahrzehnten einen Strukturgewinn der langlebigen Gebrauchsgüter zu Lasten vieler Dienstleistungen. Die Drei-Sektoren-Hypothese, die den Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft behauptet, fand keine Bestätigung. Eine Ausnahme bildet nur die relative Ausdehnung des Staates und von Unternehmensbereichen wie Versicherungen, Banken und Post.“¹⁷⁾

Die Diagnose des Trends zu langlebigen Gebrauchsgütern zu Lasten vieler Dienstleistungen hat allerdings auch etwas mit dem Konsum von Dienstleistungen zu tun. An dieser Stelle zeigen sich die Schwächen, die in der Statistik mit der unrealistischen Abgrenzung

zwischen Sachgütern und Dienstleistungen vorgenommen wird. Denn hinter diesem Trend verbirgt sich eine Verlagerung von Dienstleistungen in die Haushalte, die mit Hilfe von Sachgütern erreicht wird. Viele langlebige Gebrauchsgüter sind „Produzenten“ von Dienstleistungen, was speziell auch für die langlebigen Konsumgüter für die Haushaltsführung gilt. So hat die zunehmende Ausstattung mit langlebigen Gebrauchsgütern (z. B. Fernsehapparate oder Waschmaschinen) etwa die Nachfrage nach Kino- und Sportveranstaltungen, Leistungen der Wäscherei und Reinigungen, der Friseure und Leistungen des Gaststätten- und Beherbergungsgewerbes zurückgedrängt.

Diese Diagnose belegt weniger einen Trend zur Dienstleistungsgesellschaft als vielmehr zur „Selbstbedienungswirtschaft“. In diesem Prozeß werden traditionelle Dienstleistungen durch den Erwerb von Gebrauchsgütern in die Haushalte zurückverlagert. Der Prozeß läuft also nicht von Sachgütern zu Dienstleistungen, sondern umgekehrt von Dienstleistungen zu Sachgütern¹⁸⁾.

Die Zurückdrängung oder Verlagerung von Dienstleistungen in die Haushalte ist, wie das Ifo-Institut und das Kieler Institut für Weltwirtschaft gemeinsam feststellen, nicht zuletzt auch ein Ergebnis der relativen Preise. So waren in der letzten Zeit industriell gefertigte Güter von einer relativen Verbilligung begünstigt, während die meisten Dienstleistungen im Preis anzogen: Zum Beispiel wurden Waschmaschinen immer billiger, die Leistungen des Textilreinigungsgewerbes dagegen immer teurer, was den Verlagerungsprozeß begünstigte.

Darin spiegelt sich auch die unterschiedliche Produktivitätsentwicklung in den einzelnen Wirtschaftssektoren wider, die die Preise beeinflusst. Überdurchschnittliche Produktivitätsfortschritte in der Industrie haben einen größeren Preisspielraum geboten, als es in arbeitsintensiven Dienstleistungsbetrieben möglich war.

Dagegen sind aber vom industriellen Sektor durchaus positive Entwicklungsimpulse auf den Dienstleistungssektor ausgegangen, eine Entwicklung, die allerdings von den Sektor- und Stufentheoretikern gar nicht gesehen wurde. Die Strukturberichte zeigen, daß neben den positiven Impulsen, die von der Ausweitung und Verschiebung der staatlichen Nachfrage auf die Dienstleistungsbetriebe ausge-

¹⁵⁾ Institut für Weltwirtschaft, Kiel, Strukturberichterstattung, a. a. O., S. 30.

¹⁶⁾ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Strukturberichterstattung 1980, a. a. O., S. 74.

¹⁷⁾ Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, München 1980, S. 26 und 36.

¹⁸⁾ Ausführlich dazu siehe die Ausführungen und Literaturverweise in dem Gutachten des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel, a. a. O., S. 215 ff.

gangen sind, vor allem auch die Entwicklung der Nachfrage im industriellen Sektor das Wachstum vieler Dienstleistungen begünstigt hat. Nach Feststellungen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft haben „die produktionsbezogenen Dienstleistungen stärker zugenommen als die konsumbezogenen Dienstleistungen“¹⁹⁾, womit zum Ausdruck kommt, wie sehr die Entwicklung in den Dienstleistungsbereichen mit den Vorgängen im industriellen Sektor verknüpft sind.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß ohnehin die Hälfte der Dienstleistungsproduktion in der Bundesrepublik Deutschland vorleistungsbezogen ist, also unabhängig vom privaten Verbrauch produziert wird. Alles in allem können die Ergebnisse der Strukturberichterstattung kaum belegen, daß die Nachfrageentwicklung in den hochindustrialisierten Ländern einen autonomen Trend zu den Dienstleistungen auslöst.

3. Dienstleistungssektor und Angebotsbedingungen

Kontrovers beantworteten die Strukturberichte jedoch die Frage, in welcher Richtung die Angebotsbedingungen der letzten zwanzig Jahre die strukturelle Entwicklung der Wirtschaft beeinflußt haben. Sehr unterschiedlich sind zu dieser Frage vor allem die Ergebnisse des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, und des Kieler Instituts für Weltwirtschaft²⁰⁾. Aber auch zwischen den Gutachtern des Münchener Ifo-Instituts und des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel gibt es Unterschiede bei der Einschätzung der Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungssektor. Neben den kontroversen Urteilen gibt es aber auch hier gleichlautende Ergebnisse, die vor allen Dingen die undifferenzierte „Produktivitätshypothese“ der Sektortheoretiker widerlegen.

Die zentrale These der Sektortheorie von Fourastié besagt, der Dienstleistungssektor ziehe Arbeitskräfte an sich, weil seine Produktivitätsentwicklung hinter der in den anderen Sektoren zurückbleibt. Kein Institut findet eine Bestätigung dieser These. Das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung²¹⁾ hatte schon in

dem Zwischenbericht zur Strukturberichterstattung dargelegt, daß auch im Dienstleistungssektor nicht generell arbeitsintensiv produziert wird und daher dort nicht unbegrenzt freigesetzte Arbeitskräfte aus den anderen Sektoren aufgenommen werden können. Das Kieler Institut für Weltwirtschaft stellt in seinem Gutachten sogar eine „Hinwendung zu sachkapitalintensiven Produktionsverfahren“²²⁾ im Dienstleistungssektor fest. Die Strukturberichterstattung kommt deshalb auch zu dem generellen Ergebnis, daß auch in den Dienstleistungszweigen die Produktivitätssteigerungen gerade in der letzten Zeit beachtlich waren. Dabei haben nach den Analysen des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel, hauptsächlich folgende Faktoren zu beachtlichen Produktivitätssteigerungen beigetragen²³⁾:

— der Einsatz neuer Technologien, allem voran aus die Mikroelektronik;

— die Anwendung neuer Management- und Finanzierungsmethoden wie das Leasing oder das Franchising;

— das höhere Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte;

— das Ausscheiden intermarginaler Anbieter als Folge des verschärften Wettbewerbsdrucks.

Mehr als in den warenproduzierenden Bereichen wird heute nach Meinung des Kieler Instituts das Bild vom Nebeneinander produktivitätsstarker und produktivitätsschwacher Dienstleistungen bestimmt, womit die These vom „produktivitätsschwachen Dienstleistungssektor“ widerlegt wird.

Im Gegensatz zu der Auffassung der Gutachter des Ifo-Instituts begründen die Gutachter des Kieler Instituts für Weltwirtschaft mit dieser Diagnose aber keineswegs eine geringere „Absorptionsfähigkeit“ des Dienstleistungssektors hinsichtlich der Beschäftigung. Im Gegenteil, sie meinen, daß die Entwicklung „gegen die These von der geringen Absorptionsfähigkeit des Dienstleistungssektors“ sprechen würden. Diese Gegenthese wird durch die Strukturberichterstattung nicht mit begründet, daß „die Veränderung der Beschäftigung im Dienstleistungssektor weitestgehend enger mit der Nachfrage korreliert als mit d

¹⁹⁾ Institut für Weltwirtschaft, Kiel, Strukturberichterstattung 1980, a. a. O., S. 220.

²⁰⁾ Die kontroversen Positionen werden auch gut dargelegt von Detlev Ehrig, Der Dienstleistungssektor in der Strukturberichterstattung, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 4. Jahrgang (1981), Heft 4, S. 78 ff.

²¹⁾ Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, Strukturberichterstattung, Zwischenbericht 1979,

München 1979, S. 169 ff., siehe dazu auch die Zusammenfassung der Ergebnisse bei Karl Heinrich Copenländer, Sind wir auf dem Weg in die Dienstleistungsgesellschaft?, in: Ifo-Studien 1981, Heft 2—S. 270 f.

²²⁾ Institut für Weltwirtschaft, Strukturberichterstattung 1980, a. a. O., S. 228.

²³⁾ Ebenda, S. 225.

²⁴⁾ Ebenda, S. 12.

Produktivität²⁵⁾. Aufgrund dieser Abhängigkeit folgern die Kieler Gutachter, daß weniger in den produktivitätsschwachen Dienstleistungszweigen als vielmehr in den expandierenden Branchen mit einem steigenden Produktivitätstrend die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze zu erwarten ist. Niedrige Produktivitäten seien kein Garant für mehr Beschäftigung.

Dabei ist für die Kieler Gutachter in der Bundesrepublik Deutschland durchaus noch ein großer Spielraum für eine Expansion vor allem privatwirtschaftlich organisierter und produktivitätsstarker Dienstleistungszweige gegeben. Ausschlaggebend für diese Position ist die wiederholt von diesem Institut geäußerte Auffassung, die Bundesrepublik Deutschland sei überindustrialisiert: „Zu den bemerkenswerten Ergebnissen internationaler Strukturvergleiche gehört, daß die deutsche Wirtschaft über eine Produktionsstruktur verfügt, die — gemessen an ihrem Entwicklungsniveau — durch einen relativ großen sekundären und relativ kleinen tertiären Sektor gekennzeichnet ist. Niedrige Lohnsteigerungsraten und verzerrte Wechselkurse haben lange Zeit den exportintensiven sekundären Sektor begünstigt, was — insbesondere in der Zeit des Arbeitskräftemangels — die Wachstumschancen des tertiären Sektors beeinträchtigte.“²⁶⁾

Außerdem verweisen die Kieler Gutachter auf Angebotsbeschränkungen, die bis heute einer Expansion von Dienstleistungszweigen entgegenwirken würden. Dazu gehören nach dem Kieler Forschungsbericht²⁷⁾:

— Wahrnehmung eines staatlichen Angebotsmonopols im Medien- und Kommunikationsbereich;

— kein kostendeckender Angebotspreis bei staatlichen Dienstleistungen, insbesondere des Bildungsbereichs und somit Unterdrückung der potentiellen Konkurrenz;

— arbeits- und wettbewerbsrechtliche Regelungen (Ladenschlußzeiten, wettbewerbshemmende Regelungen im Handwerk, Werbeverbot für freie Berufe).

Aufgrund dieser Argumente hält es das Kieler Gutachten auch für eine normale Entwicklung, wenn unter veränderten binnen- und außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren die warenproduzierenden Bereiche sowohl bei der Produktion als auch bei der Beschäftigung deutliche Anteilsverluste hinnehmen mußten.

Mit dieser Diagnose stehen die Kieler Gutachter aber in einem direkten Gegensatz zu den Ergebnissen, die das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, gefunden hat. Das Essener Institut ist der Auffassung, „daß der Staat die Dienstleistungsbereiche und die Landwirtschaft überwiegend begünstigt und das verarbeitende Gewerbe überwiegend belastet hat“²⁸⁾. Grundlage dieses Urteils bildet der Versuch der Essener Gutachter, die Wirkungen der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen auf den Strukturwandel aufzuzeigen. Es wird weniger auf „prozeßtechnische Defekte“ in marktwirtschaftlichen Anpassungsprozessen abgehoben, sondern die strukturellen Wirkungen staatlicher Interventionen bewertet.

Das Bewertungsraster bildet dabei eine „Politikmatrix“, mit der der Einfluß des Staates auf den Produktionsablauf und auf die sektoral differenzierten Angebotsbedingungen der Unternehmen gemessen wird²⁹⁾. In die Matrix werden fünf Politikbereiche einbezogen: Umweltschutz, Bildungspolitik, Allgemeine Steuerpolitik, Forschungs- und Energiepolitik sowie spezielle Strukturpolitik mit insgesamt acht Maßnahmebündeln.

In der Gesamtwertung dieser Wirkungsmatrix stellt das Institut fest, „daß unter den 15 besonders stark begünstigten Branchen mit Ausnahme der Energie- und Wasserwirtschaft, des Luft- und Raumfahrzeugbaus und des Bergbaus nur Dienstleistungsbereiche zu finden sind, während unter den besonders stark belasteten Branchen nahezu ausschließlich Bereiche des Verarbeitenden Gewerbes zu finden sind“³⁰⁾. Die positiven Effekte in den Dienstleistungsbereichen sind nach den Recherchen des Instituts vor allem das Ergebnis der staatlichen Bildungspolitik, der Subventionspolitik und der Preisadministration.

Herausgehoben werden von den Essener Gutachtern vor allem die Interventionen bei der Preisbildung im Dienstleistungssektor, weil damit das gesamte volkswirtschaftliche Knappheitsgefüge zu Lasten insbesondere der gewerblichen Wirtschaft verfälscht würde. Die Beschäftigten würden dort unter einen besonderen Rationalisierungsdruck gestellt. Der sektorale Produktivitätsprotektionismus der geschützten Bereiche werde finanziert mit ei-

²⁵⁾ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, Strukturberichterstattung 1980, a. a. O., S. 13 der Zusammenfassung.

²⁶⁾ Ausführlich siehe dazu Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Strukturberichterstattung 1980, S. 111 ff.

²⁷⁾ Ebenda, S. 112.

²⁵⁾ Ebenda, S. 225.

²⁶⁾ Ebenda, S. 119.

²⁷⁾ Ebenda, S. 238.

nem sektoralen Produktivitätsdruck der belasteten Branchen³¹⁾.

Aufgrund dieser Ergebnisse stellen die Essener Gutachter die Frage, „ob eine solche systematische — wenn auch ungewollte — Schwächung des Verarbeitenden Gewerbes auf Dauer nicht zu erheblichen strukturellen Dis-

paritäten im sektoralen und indirekt auch im regionalen Gefüge einer Volkswirtschaft führt. Immerhin ist das Verarbeitende Gewerbe jener Sektor, der die intensiven internationalen Austauschbeziehungen der Bundesrepublik im wesentlichen trägt, dessen Leistungen die ökonomische Basis für nahezu alle Dienstleistungsaktivitäten darstellen.“³²⁾

IV. Zusammenfassende Wertung

Die Ergebnisse der Strukturberichterstattung haben die Hypothese vom „Trend in die Dienstleistungsgesellschaft“, wie sie von den Sektor- und Stufentheoretikern formuliert wurde, nicht bestätigen können. Gemessen an den vielschichtigen strukturellen Entwicklungsprozessen, die in den Strukturberichten der Wirtschaftsinstitute dargestellt werden, sind die genannten Theorieansätze unbrauchbar. Einen eigengesetzlichen Verlauf des Wachstums in Richtung einer zunehmenden Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten im Dienstleistungssektor können sie nicht begründen. Als allgemeingültige Strukturtheorien, auf denen die Strukturberichterstattung weiter aufbauen könnte, sind sie widerlegt. Sie können deshalb auch nicht für Prognosen oder Projektionen über die strukturelle Entwicklung der Wirtschaft herangezogen werden.

1. Wertung der theoretischen und empirischen Ergebnisse

In den Strukturberichten konnten weder die nachfrageorientierten noch die angebotsorientierten Erklärungsansätze der Sektor- und Stufentheorien empirisch belegt werden. Die Theorieansätze können deshalb auch keine Orientierung in der Frage bieten, ob eine mehr die Nachfrage anregende oder die Angebotsfaktoren verändernde Wirtschaftspolitik aus der wirtschaftlichen Flaute heraus helfen kann.

Als besonders unrealistisch hat sich aber die These erwiesen, die Entwicklung des privaten Konsums als wichtigster Block der Endnachfrage begünstige bei wachsenden Einkommen einseitig die Dienstleistungszweige. Als richtig erwiesen hat sich nur die These, daß sich mit wachsenden Einkommen die Nachfrage immer mehr zu qualitativ besseren Gütern verschiebt. Von dieser Entwicklung werden aber nicht nur die Dienstleistungszweige, son-

dern praktisch alle Sektoren der Volkswirtschaft begünstigt. Wie die Strukturberichte zeigen, haben von diesem Entwicklungstrend aber vor allem auch die Produzenten langlebiger Gebrauchsgüter profitiert, was teilweise auch auf Kosten vieler Dienstleistungszweige ging. Vom privaten Konsum gingen jedenfalls keine einseitigen, autonomen Impulse zu den Dienstleistungen aus.

Mit den Sektor- und Stufentheorien kaum erklärbar ist dagegen die Begünstigung des Dienstleistungssektors durch die Verschiebung des Musters der Endnachfrage insgesamt. Die Strukturberichte machen deutlich, wie sehr mit der Verschiebung der Endnachfrage zum Staat eine Umlenkung der Ressourcen zu den Dienstleistungen verbunden war. Diese Begünstigung des Dienstleistungssektors beruht jedoch nicht auf ökonomischen Gesetzmäßigkeiten, sondern auf politischen Entscheidungen.

Auch die Thesen der Sektortheoretiker, die einen Trend zu den Dienstleistungen von Konstellationen des Angebotes her begründeten, haben sich als nicht haltbar erwiesen. Die Vorstellung, der Dienstleistungssektor sei „produktivitätsschwach“ und deshalb besonders aufnahmefähig für Arbeitskräfte, die aus den „produktivitätsstarken“ primären und sekundären Sektoren freigesetzt würden, ist sehr realitätsfern. Gerade heute holt der Dienstleistungssektor in der Produktivitätsentwicklung auf, wobei der Einsatz neuer Technologien eine wichtige Rolle spielt. Die Strukturberichte machen deutlich, daß auch die personelle Expansion des Dienstleistungssektors letztlich das Ergebnis der Ausweitung des staatlichen Sektors ist. Die Strukturberichterstattung hat sich damit auf eine empirische Kontrolle eines weitgehend auf politischen Entscheidungen beruhenden Wachstums der Dienstleistungsproduktion beschränkt.

Als regelrecht widerlegt gelten müssen die Sektor- und Stufentheorien aber, wenn die zunehmenden Verflechtungen zwischen den Sektoren der Volkswirtschaft gesehen werden. Es ist ein besonderes Verdienst der Struk-

³¹⁾ Ebenda, S. 260 f. Siehe dazu auch Gutachten des Ifo-Instituts, S. 103.

³²⁾ Ebenda, S. 112.

turberichte, daß sie aufzeigen, wie sehr mit wachsendem Entwicklungsniveau einer Volkswirtschaft auch die Arbeitsteilung zunimmt. Das gilt nicht nur weltweit, sondern auch binnenwirtschaftlich. Vor allem sind in einer arbeitsteiligen Wirtschaft aber auch die Verflechtungen zwischen dem industriellen und dem Dienstleistungssektor sehr groß. Sehr deutlich haben die Strukturberichte gezeigt, daß das Wachstum der tertiären Produktion zu einem großen Teil aus einer reinen Funktionsverlagerung aus dem gewerblichen oder familiären Bereich in den öffentlichen Bereich und den Markt besteht. So hat vor allem die Expansion staatlicher Dienste auf Kosten der eigenwirtschaftlichen Versorgung kaum etwas zu tun mit der Erschließung neuer Wachstumsbereiche.

Vor allem ist aber die zunehmende Verknüpfung der Dienstleistungsproduktion und des Dienstleistungskonsums mit industriellen Produktionselementen eine Entwicklung, die gar nicht in das Raster der drei Sektoren nach den Sektor- und Stufentheorien paßt.

Jede Strukturanalyse muß deshalb auch sehen, daß in einer modernen Volkswirtschaft die Landwirtschaft, die Industrie und der Bereich der Dienstleistungen wenig scharf voneinander abgrenzbar sind. Es erscheint deshalb zweckmäßig, mit dem Gedanken von der Aufteilung der Wirtschaft in Sektoren nicht direkt typische Entwicklungstendenzen zu verknüpfen, sondern diese Einteilung nur als ein Hilfsmittel zu betrachten, das sich allenfalls für eine wirtschaftsstrukturelle Bestandsaufnahme eignet.

Insgesamt können die Strukturberichte keine besondere, autonome volkswirtschaftliche Leitfunktion des Dienstleistungssektors bestätigen. Dem Dienstleistungssektor kommt erst im Zusammenwirken mit den anderen Sektoren eine wichtige Bedeutung zu. Das gilt ganz besonders für das Zusammenwirken mit dem industriellen Sektor, wo es letztlich um die Fortentwicklung von Wissenschaft und Technik geht. Das ist jedoch eine Aufgabe, die nicht allein einem Sektor, dem Dienstleistungssektor, zugeordnet werden kann. Denn schon allein die Umsetzung von Forschung und Entwicklung in die industrielle Praxis ist ohne eine leistungsfähige Industrie nicht möglich. Die „sanfte“ Dienstleistungsgesellschaft, in der letztlich nur noch „Blaupausen“ produziert und exportiert werden, ist eine Utopie.

2. Strukturberichterstattung als Schiedsrichter?

Die Ergebnisse der Strukturberichterstattung zum Thema „Trend in die Dienstleistungsge-

sellschaft“ spiegeln auch die Möglichkeiten dieses neuen Informationsinstruments der Wirtschaftspolitik wider. Die Berichte der Institute machen deutlich, wie wenig Strukturanalysen auf gesicherten Strukturtheorien aufbauen können. Die Strukturberichterstattung muß mehr als in anderen Bereichen der wirtschaftswissenschaftlichen Diagnose „theorielos“ arbeiten. Die Strukturberichterstattung kann deshalb auch nicht die Basis seriöser Prognosen oder Projektionen bilden, an denen sich wirtschaftspolitische Entscheidungen ausrichten lassen. In kontroversen wirtschaftspolitischen Fragen wird der Strukturberichterstattung auch in Zukunft kaum die Rolle eines Schiedsrichters zukommen können. Sie kann jedoch Informationslücken schließen und so zur besseren wissenschaftlichen Fundierung wirtschaftspolitischer Entscheidungen beitragen.

Wegen der unzureichenden theoretischen und empirischen Absicherung von Strukturanalysen können die Strukturberichte auch nur sehr begrenzt die wirtschaftlichen Realitäten widerspiegeln. Die empirischen Ergebnisse sind nur so gut, wie die Theorien, die ihnen zugrunde liegen. Bei Strukturanalysen beginnen die großen Schwierigkeiten schon bei der Abgrenzung von Wirtschaftssektoren oder -bereichen, weil es kaum eine Abgrenzung gibt, die die arbeitsteilige Wirtschaft einer hochindustrialisierten Volkswirtschaft richtig widerspiegelt. Ganz deutlich zeigen das die Strukturberichte hinsichtlich der Einteilung der Volkswirtschaft in einen primären, sekundären und tertiären Sektor. Diese Einteilung ist letztlich willkürlich, weil die Theorien, auf denen die Dreigliederung der Volkswirtschaft aufbaut, den wirtschaftlichen Realitäten nicht gerecht werden.

Unter diesen Bedingungen ist es auch nicht sinnvoll, die Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute in eine „Gemeinschaftsdiagnose“, wie es bei der Konjunkturdiagnose heute noch praktiziert wird, einmünden zu lassen. Die unzulängliche theoretische und empirische Ausgangslage fordert bei der Strukturdiagnose zur Methodenvielfalt geradezu heraus. Die Praxis der Strukturberichterstattung, wonach die Strukturberichte von den einzelnen Instituten gesondert im Wettbewerb erstellt werden müssen, ist deshalb angemessen. Eine serienmäßige Fertigung von Strukturberichten mit feststehenden Analysemethoden und Fragestellungen erscheint wenig sinnvoll.

Die Methodenvielfalt, die bei der Strukturberichterstattung praktiziert wird, führt natürlich auch zu den unterschiedlichsten Ergeb-

nissen bei gleichlautenden Fragestellungen. Das ist auch an den Ergebnissen der Analysen des Dienstleistungssektors deutlich geworden. Bei der Interpretation der unterschiedlichen Ergebnisse muß dann aber auch vermieden werden, sie gleich als kontroverse wirtschaftspolitische Empfehlungen zu werten. Die unterschiedlichen Ergebnisse der Strukturberichte beruhen zu einem großen Teil auf der Anwendung unterschiedlicher Analysemethoden.

Auch die unterschiedlichen Ergebnisse, die das Kieler Institut für Weltwirtschaft und das Essener Institut für Wirtschaftsforschung bei der Analyse der Entwicklungen des Dienstleistungssektors gefunden haben, sind vorwiegend das Ergebnis unterschiedlicher Analysemethoden. Genaugenommen können die Ergebnisse gar nicht verglichen werden, weil ihnen ganz unterschiedliche Referenzsysteme zugrunde liegen. Während das Kieler Institut aus einer internationalen Querschnittsanalyse eine „Überindustrialisierung“ der Bundesrepublik ableitet, sprechen die Essener Gutachter von „Entindustrialisierung“ wegen der die Industrie belastenden binnenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Das eine Ergebnis widerlegt nicht das andere Ergebnis. Beide Analysemethoden enthalten dazu noch große Schwächen. Bei der Kieler Analyse werden die international stark abweichenden Angebots- und Nachfragestrukturen nur unzulänglich berücksichtigt, bei der Essener Analyse wird eine willkürliche Beschränkung auf bestimmte Politikbereiche vorgenommen. Aus beiden Gutachten lassen sich jedoch plausible Hypothesen gewinnen, deren vertiefende Analyse Aufgabe künftiger Strukturberichte sein sollte.

Die Methodenvielfalt der Strukturberichterstattung schließt allerdings gleichlautende Ergebnisse verschiedener Gutachten nicht prinzipiell aus. Auch dafür liefern die Gutachten aus Kiel und aus Essen ein Beispiel. Beide In-

stitute begründen ihre These vom zu großen bzw. zu kleinen Industriesektor mit dem Einfluß hemmender Rahmendaten, die der Staat setzt. Die jeweils unerwünschte Strukturbildung (zu großer oder zu kleiner Industriesektor) wird mit einer unzureichenden marktwirtschaftlichen Anpassungsflexibilität begründet. Dieses Ergebnis beleuchtet eine Diagnose, die alle fünf Gutachter bei der Analyse der Einwirkungen der staatlichen Wirtschaftspolitik auf die Strukturentwicklung unterstreichen: der Staat hat den Strukturwandel eher gehemmt als gefördert. Alle Institute geben in ihren Berichten die Empfehlung, Investitionshemmnisse abzubauen, wobei vor allen Dingen die Bereiche Energie, Kommunikationstechnik, Verkehr und Wohnungsbau genannt werden.

Aus dieser Sicht kann die Strukturberichterstattung auch als ein Beleg für die Forderung nach mehr Marktwirtschaft herangezogen werden. Speziell zum Thema „Dienstleistungsgesellschaft“ lassen die Gutachten aber zu gleich erkennen, daß die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik nur bedingt von einer Expansion der Dienstleistungsbereiche getragen sein kann. Ein blindes Vertrauen auf einen sich selbsttragenden Trend zur Dienstleistungsgesellschaft, für den es schon wirtschaftstheoretisch keine Begründung gibt, würde zu einer falschen Einschätzung der aktuellen Probleme der Wirtschaftspolitik führen. Gar töricht wäre es, wollte man aus den Strukturberichten eine selektive Förderung irgend eines Sektors der Volkswirtschaft ableiten. Die entscheidenden Impulse für die Konsolidierung und Steigerung des Lebensstandards in der Bundesrepublik müssen auch in Zukunft von einem sinnvollen Zusammenwirken der verschiedenen Teile der Volkswirtschaft ausgehen. In einem erfolgreichen Industrieland müssen dabei natürlich auch dem industriellen Sektor möglichst günstige Rahmenbedingungen geboten werden.

Warnfried Dettling: Zukunftsperspektiven der Sozialen Marktwirtschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/82, S. 3—10

Die Soziale Marktwirtschaft, vor über dreißig Jahren als Leitbild der Wirtschaftsordnung und -politik in der Bundesrepublik Deutschland eingeführt, steht angesichts veränderter Problemlagen und auch z. T. anderer Erwartungen der Menschen vor neuen Bewährungsproben. Weitreichende Steuerungsprozesse in der Gesellschaft verlaufen außerhalb des Marktes: durch Bürokratien, Verbände, politischen Wettbewerb. Die Erwartungen und Bedürfnisse der Menschen sind differenzierter geworden: Wirtschaftsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat stoßen an objektive und subjektive Grenzen. Für die Ordnungspolitik bedeutet dies: Sie darf sich nicht länger im Dualismus Markt versus Staat erschöpfen. Ordnungspolitische Maßnahmen in beiden Bereichen sind notwendig, aber nicht hinreichend. Sie müssen ergänzt werden durch eine Politik der angewandten Subsidiarität. Erst dann können auch drängende Probleme wie z. B. die Arbeitslosigkeit mit Aussicht auf Erfolg angegangen werden.

Uwe Jens: Die Suche nach einer Wirtschaftsordnung von morgen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/82, S. 11—21

— Mehr Ordnungspolitik, um die Machtstrukturen in der Wirtschaft zu verändern, ist dringend erforderlich. Die weitere Entwicklung der vorhandenen Ordnung in der bisherigen Richtung ergibt keine sinnvolle Zukunft. Es besteht höchste Gefahr für die wirtschaftliche Freiheit, da die Symbiose zwischen Staat und Wirtschaft immer enger wird.

— Die Richtung: In den Unternehmen muß mehr Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene sowie im Aufsichtsrat und im Vorstand verwirklicht werden. In kleinen und mittleren Unternehmen reicht es aus, das Betriebsverfassungsgesetz zu verbessern. Für Großunternehmen ist jedoch echte, paritätische Mitbestimmung zwingend erforderlich und in Großunternehmen ab ca. 20 000 Arbeitnehmern müßte der Faktor Arbeit mehr zu sagen bekommen als der Faktor Kapital.

— In einzelnen Wirtschaftszweigen, besonders zwischen Unternehmen mit gleichartiger Produktion oder Leistungserstellung, muß das Prinzip des Wettbewerbs verteidigt und ausgebaut werden. Eine zentrale Lenkung der Investitionen ist mit dezentraler Mitbestimmung der Arbeitnehmer über „ihre“ betrieblichen Investitionen nicht vereinbar. Hierzu gehört ferner die Möglichkeit, größere „Gemischtwaren-Konzerne“ zu entflechten und — wenn das nicht realisierbar ist — eine schärfere Kontrolle über marktbeherrschende Unternehmen.

— Um die gesamtwirtschaftliche Verantwortung von Unternehmen zu fördern, muß der Einfluß des Staates gegenüber partikularen Interessen gestärkt werden. Auf dieser Ebene geht es vor allem um die bessere Verwirklichung sog. „öffentlicher Güter“, wie der Durchsetzung von wirksamem Wettbewerb, insbesondere zwischen kleinen und größeren Unternehmen, oder von mehr Gesundheits-, Verbraucher- oder Umweltschutz.

Karl-Dietrich Nehring/Konrad Müller: Stand und Perspektiven der Strukturberichterstattung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/82, S. 22—26

Mit dem Beitrag soll eine aktuelle Übersicht zur Konzeption der Strukturberichterstattung gegeben werden. Dazu wird kurz die Entwicklung des Projekts bis zu den ersten, Ende 1980 fertiggestellten Strukturberichten nachgezeichnet. Anhand der Erfahrungen der 80er Berichte wird anschließend die Frage nach der praktischen Verwertbarkeit der Strukturberichterstattung für Politik, Wirtschaft und Wissenschaft erörtert.

Im zweiten Teil des Beitrags wird die Weiterentwicklung der Strukturberichterstattung bis 1983 dargestellt. Die Berichte sollen die sachbezogene Diskussion von Strukturfragen in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft fördern. Die kritische Analyse der strukturellen Auswirkungen staatlicher Interventionen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang stellt zugleich eine Herausforderung an die Politik dar, ihre diesbezüglichen Maßnahmen im Lichte der Untersuchungsergebnisse zu überprüfen.

Detlev Ehrig: Strukturberichterstattung als Ersatz für eine vorausschauende Strukturpolitik? Eine Zwischenbilanz der von den Wirtschaftsforschungsinstituten vorgelegten Strukturberichte

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/82, S. 27—35

Die andauernde Wachstums- und Beschäftigungskrise der westdeutschen Wirtschaft hat die Effizienzprobleme einer auf die alleinige Steuerung von Kreislaufgrößen ausgerichteten globalen Wirtschaftspolitik in aller Deutlichkeit sichtbar gemacht. Das Wechselbad wirtschaftspolitischer Praxis in der Bundesrepublik, die den Preisauftrieb mit Hilfe einer restriktiven Geldpolitik wirksam bekämpfen will und gleichzeitig den Anstieg der Arbeitslosigkeit registrieren muß, während andererseits eine fiskalische Vollbeschäftigungspolitik den Inflationssockel noch weiter nach oben treibt, verlangt offensichtlich neue Einsichten in sich ändernde gesamtwirtschaftliche Produktions- und Verteilungsprozesse. Es geht dabei um die Entwicklung eines theoretischen Konzepts, das die institutionellen und strukturellen Entwicklungsprozesse in einer interventionistischen Wirtschaft verarbeitet und in der Lage ist, eine entsprechend theoretisch begründete Handlungsorientierung für eine Vollbeschäftigung und Wachstum sichernde Wirtschaftspolitik abzugeben.

Der Beitrag setzt sich mit der Frage auseinander, ob die erstmals vorgenommene Strukturberichterstattung diesen Ansprüchen gerecht werden kann. Er kommt zu dem Ergebnis, daß die Erwartungen an eine Strukturberichterstattung, analytische Defizite hinsichtlich der ungelösten Anpassungsprobleme struktureller Wandlungen beseitigen zu helfen, nur unzureichend eingelöst werden. Statt in ihre Analysen institutionelle Strukturen, Konflikte, reale Anpassungsprozesse und politische Konfliktstrategien aufzunehmen, verweisen die Berichte auf Vorstellungen, die die ungelösten Anpassungsprobleme in einem sich selbst verwirklichenden ökonomischen und gesellschaftlichen Optimum marktwirtschaftlicher Prozesse aufgehoben sehen.

Der Beitrag erörtert die Frage, ob eine politisch gesteuerte, aktive vorausschauende Strukturpolitik ein gangbarer Weg zu einem wirtschaftspolitischen Handlungskonzept sein kann, die krisenhaften strukturellen Entwicklungsprozesse einer staatlich alimentierten Privatwirtschaft angemessen zu verarbeiten.

Gerhard Voss: Trend zur Dienstleistungsgesellschaft oder Re-Industrialisierung? Zu einer Fragestellung der Strukturberichte

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/82, S. 36—46

Der Beitrag geht der Frage nach, ob sich das Industrieland Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg in eine Dienstleistungsgesellschaft befindet. Zur Klärung dieser Frage werden die Theorieansätze, nach denen sich die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes zwangsläufig immer mehr auf die Dienstleistungsbereiche konzentriert, auf ihren Realitätsgehalt hin überprüft. Dabei wird auf die Ergebnisse der „Strukturberichterstattung“, die die Bundesregierung bei fünf wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten in Auftrag gegeben hatte, zurückgegriffen. Anhand dieser Ergebnisse wird gezeigt, daß dem Dienstleistungssektor im ökonomischen Sinne kaum eine besondere Leitfunktion zukommen kann. In einer modernen Industriegesellschaft kommt dem Dienstleistungssektor erst im Zusammenwirken mit den anderen Sektoren der Volkswirtschaft, insbesondere mit der Industrie, eine wichtige Bedeutung zu. Der Aufsatz verdeutlicht, daß die „sanfte“ Dienstleistungsgesellschaft, in der letztlich nur noch „Blaupausen“ produziert und exportiert werden, eine Utopie ist.

Mit diesem Beitrag werden zugleich aber auch die Möglichkeiten der Strukturberichterstattung als Informationsinstrument der Wirtschaftspolitik aufgezeigt. Die Analysen der Institute hinsichtlich der Bedeutung des Dienstleistungssektors in der Gesamtwirtschaft machen deutlich, wie wenig Strukturanalysen auf abgesicherten Strukturtheorien aufbauen können. Die Strukturberichterstattung muß mehr als in anderen Bereichen der wirtschaftswissenschaftlichen Diagnose „theorielos“ arbeiten, so daß sie kaum die Grundlage seriöser Prognosen oder Projektionen über die strukturelle Entwicklung der Wirtschaft schaffen kann. Auch in kontroversen wirtschaftspolitischen Fragen wird den Strukturberichten kaum die Rolle eines Schiedsrichters zukommen können. Sie kann jedoch Informationslücken schließen und so zur besseren wissenschaftlichen Fundierung wirtschaftspolitischer Entscheidungen beitragen.