

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Heinz Lampert

Arbeitsmarktpolitische Aspekte der
Strukturberichterstattung

15. Jg./1982

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Arbeitsmarktpolitische Aspekte der Strukturberichterstattung

Heinz Lampert*)

Nachdem die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel in ihrem Abschlußbericht im Jahre 1977 auf beachtliche Defizite und Mängel im Bereich der Strukturforschung hingewiesen hatte, beauftragte die Bundesregierung die fünf Konjunkturforschungsinstitute der Bundesrepublik, eine gesamtwirtschaftliche Analyse der strukturellen Entwicklung der Wirtschaftsbereiche zu erstellen. Dabei sollten insbesondere die Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt sichtbar gemacht werden.

Eine solche Strukturberichterstattung stellt eine unverzichtbare Voraussetzung dar, eine aktive Arbeitsmarktpolitik mit maximalem Wirkungsgrad zu betreiben. Je besser die Strukturberichterstattung ist, um so niedriger lassen sich die individuellen und die gesellschaftlichen Kosten der Anpassungen an strukturelle Wandlungen – insbesondere der Arbeitslosigkeit – halten und um so geringer sind dann aufgrund der Möglichkeit rechtzeitiger Beeinflussung des Wandels die Abweichungen vom Hauptziel der Arbeitsmarktpolitik, nämlich vom Ziel der ununterbrochenen, den individuellen Neigungen und Fähigkeiten entsprechenden Beschäftigung aller Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen zu bestmöglichen Beschäftigungsbedingungen.

Die Strukturberichte der Wirtschaftsforschungsinstitute, die 1981 veröffentlicht wurden, umfassen drei Arten arbeitsmarktpolitisch relevanter Aussagequalitäten:

1. Globale Beschreibungen der Veränderung der Erwerbstätigkeit und der Gesamtbeschäftigung sowie der Beschäftigtenstruktur nach Sektoren seit 1960.
2. Darstellungen und Analysen spezieller Beschäftigungsentwicklungen.
3. Untersuchungen über Veränderungen der Berufs- und Qualifikationsstruktur sowie über die Anpassungsmechanismen auf den Arbeitsmärkten.

Mißt man die Ergebnisse der Strukturberichterstattung an der Aufgabe, die Auswirkungen des Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt sichtbar zu machen, dann kann man den Instituten bescheinigen, daß diese Aufgabe durch die Darstellung der Veränderungen der Beschäftigten- und der Berufsstruktur im großen und ganzen erfüllt worden ist.

Obwohl mit der Strukturberichterstattung somit ein guter Anfang für die Entwicklung und den Ausbau der arbeitsmarktpolitischen Diagnosebasis gemacht wurde, weist sie ein nahezu totales Defizit hinsichtlich der Prognose struktureller Entwicklungen auf. Große Lücken sind schließlich auch im Bereich der wissenschaftlichen Absicherung von Urteilen über die Korrektur von Zielabweichungen durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente festzustellen.

Es besteht daher noch ein Bedarf an umfassenderen, empirisch abgesicherten und langfristig orientierten Erfolgskontrollen und darüber hinaus an Antworten auf die Frage nach Möglichkeiten der Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik, nicht zuletzt durch eine die Arbeitsmärkte explizit berücksichtigende, prognostisch ausgerichtete Strukturberichterstattung.

Gliederung

1. Anlaß und Ziele der Strukturberichterstattung
2. Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Strukturberichterstattung
3. Der arbeitsmarktpolitische Informationsgehalt der Strukturberichte der Wirtschaftsforschungsinstitute
4. Ergebnisse und Defizite der Strukturberichterstattung unter arbeitsmarktpolischem Aspekt

1. Anlaß und Ziele der Strukturberichterstattung

Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel legte nach über sechsjähriger Arbeit im Jahre 1977 ihren

Abschlußbericht vor. In ihm versuchte sie unter anderem, angesichts der „tiefgreifenden Wachstums- und Beschäftigungseinbrüche“ eine „Strategie der gestalteten Expansion bei Vollbeschäftigung“ zu entwickeln¹⁾. Unter Hinweis auf beachtliche Defizite und Mängel im Bereich der Strukturstatistik, der Strukturprognose, der Strukturtheorie und der Strukturpolitik empfahl die Kommission:

1. „die Strukturstatistik systematisch und schrittweise den heutigen Wirtschaftsstrukturen anzupassen und den Datenstrom zu aktualisieren“²⁾;
2. einen „Ausbau des prognostischen Potentials der sektoralen Strukturpolitik“³⁾;
3. eine „erhebliche“ Verstärkung der Strukturforschung⁴⁾;
4. „die unverzügliche Einsetzung eines unabhängigen Sachverständigenrates für Strukturfragen, der analog dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung konzipiert sein“ und „sich mit dem Strukturwandel und der Strukturpolitik befassen und Fehlentwicklungen der Wirtschaftsstruktur und Möglichkeiten zu ihrer Beseitigung aufzeigen“ sollte⁵⁾.

*) Prof. Dr. Heinz Lampert ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Augsburg. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

¹⁾ Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1977,

²⁾ Ebenda, S. 135.

³⁾ Ebenda, S. 142.

⁴⁾ Ebenda, S. 143.

⁵⁾ Ebenda, S. 133 f.

Die Bundesregierung folgte zwar nicht der Empfehlung, einen Sachverständigenrat für Strukturfragen einzurichten, initiierte aber eine Verstärkung des prognostischen Potentials für eine sektorale Strukturpolitik und eine Verstärkung der Strukturpolitik⁶⁾. 1978 vergab sie an die fünf Konjunkturforschungsinstitute der Bundesrepublik – das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin (DIW), das HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung in Hamburg, das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung in München, das Institut für Weltwirtschaft in Kiel (IfW) und das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung in Essen (RWI) – den Auftrag, „eine gesamtwirtschaftliche Analyse der strukturellen Entwicklung der Wirtschaftsbe- reiche“ zu erstellen. Dabei sollten „insbesondere

- die Ursachen des Strukturwandels ermittelt,
- Wechselwirkungen zwischen strukturellen Veränderungen und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung aufge- deckt,
- intersektorale Zusammenhänge zwischen Expansions- und Schrumpfungsvorgängen aufgezeigt,
- strukturelle Entwicklungslinien herausgearbeitet und
- die Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeits- markt sichtbar gemacht werden.“⁷⁾

Durch die Hervorhebung der zuletzt genannten Aufgabe ist eine der Hauptfunktionen – wenn nicht sogar *die* Haupt- funktion – einer Strukturberichterstattung und Strukturfor- schung angesprochen: Hilfsmittel für die Bewältigung der arbeitsmarktpolitischen Aufgaben, für die Erreichung der arbeitsmarktpolitischen Ziele, insbesondere des Zieles hohen Beschäftigungsstandes, zu sein. Diese arbeitsmarkt-

politische Funktion der Strukturberichterstattung und die Voraussetzungen zur Erfüllung dieser Funktion stehen im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen.

Die mit der Strukturberichterstattung beauftragten Institute legten Ende 1980 dem Auftraggeber ihre Endberichte⁸⁾ vor, die dann 1981 veröffentlicht wurden⁹⁾.

2. Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Strukturberichterstattung

Wenn im folgenden von Strukturberichterstattung die Rede ist, dann ist damit selbstverständlich nicht nur Berichterstat- tung im Sinne reiner Deskription wirtschaftsstruktureller Änderungen gemeint, sondern wissenschaftlich, d. h. insbe- sondere theoretisch fundierte Darstellung von erfolgten und zu erwartenden *Änderungen* wirtschaftlicher, insbesondere sektoraler, Strukturen, ihrer *Ursachen* und ihrer tatsächlichen sowie zu erwartenden wirtschaftlichen und sozialen *Wirkungen*.

Der Information über den wirtschaftlichen und über den damit verbundenen sozialen Wandel kommt *generell* große Bedeutung zu, weil diese Information das individuelle und das gesellschaftliche Bedürfnis befriedigt, zu wissen, ob, in welcher Weise und in welchem Umfang sich die für unser Leben entscheidende wirtschaftliche Welt geändert hat und ändern wird, und weil dieses Wissen Voraussetzung ist, um persönliche und gesellschaftliche Handlungsmöglichkeiten und Handlungsnotwendigkeiten zu erkennen. Dennoch er- scheint es gerechtfertigt, der Strukturberichterstattung eine besondere *arbeitsmarktpolitische* Bedeutung zuzusprechen und das größte politische Gewicht einer Strukturberichter- stattung darin zu sehen, daß sie eine unverzichtbare Voraus- setzung ist, eine Arbeitsmarktpolitik mit maximalem Wir- kungsgrad zu betreiben. So ist es wohl auch zu verstehen, wenn die Bundesregierung in ihrem Auftrag an die Wirt- schaftsforschungsinstitute die Aufgabe besonders heraus- stellte, „die Auswirkungen des Strukturwandels auf die Arbeitsmärkte sichtbar zu machen“.

Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung einer Strukturbericht- erstattung ist im einzelnen wie folgt begründbar:

1. Strukturwandel setzt sich, wenn er nicht mit einer Wachstumsrate des Sozialprodukts einhergeht, die so groß ist wie die Summe der Wachstumsrate der Arbeitsprodukti- vität und der Wachstumsrate des Erwerbspersonenpotenti- als, in eine mehr oder minder hohe, länger anhaltende Arbeitslosigkeit um. Da Arbeitslosigkeit für erwerbsfähige und erwerbswillige Menschen nach wie vor das größte soziale Übel ist, sind die negativen Beschäftigungswirkun- gen eines Strukturwandels die negativsten sozialen Konse- quenzen eines Strukturwandels. Dies gilt um so mehr, als sich – wie wir in den letzten Jahren erneut erfahren mußten – länger anhaltende, wachstumsbedingte Arbeitslosigkeit als Arbeitslosigkeit sozial besonders schwacher Gruppen – ältere Menschen, insbesondere ältere Frauen, Behinderte, unter wirtschaftlichen Aspekten Leistungsschwache, Jugendliche – ausprägt. Zusätzlich führt selbst mit höherem Wachstum verbundener Strukturwandel zu den im folgen- den Punkt angesprochenen Konsequenzen. Die Beeinträch- tigung des Vollbeschäftigungszieles beeinträchtigt aber auch den realen Gehalt des Rechtes auf freie Arbeitsplatz- und Berufswahl, die faktischen Möglichkeiten der Berufs- und Arbeitsausübung, d. h. aber auch die Möglichkeiten der Entfaltung der Persönlichkeit durch Arbeit, und die Stellung der Arbeitnehmer in den Betrieben.

⁶⁾ Für Helmstädter ist die Vorgeschichte der Strukturberichterstattung nicht ohne die gesellschaftspolitische Diskussion der frühen 70er Jahre zu verstehen. „Ausgehend von dem Ziel, ‚systemüberwindender Strukturformen‘ gelangte man zu dem konkreten Denkanstoß ‚direkte Investitionslenkung‘. Er wurde über die Zwischenstufen ‚Investitionsmeldestellen‘ und ‚voraus- schauende Strukturpolitik‘ abgeschwächt. Schließlich wurde daraus die ‚Strukturberichterstattung‘. Für die Protagonisten dieser Denkanstöße ist sie ein erster Schritt in die erstrebte Richtung, für die verantwortlichen Mitläufer eine mehr oder weniger harmlose Übung – an einem möglicherweise untauglichen Objekt“. Helmstädter, G., Voraussetzungen für Strukturwandel, Thesen zu einem Referat auf der Konferenz zur Strukturberichterstattung des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin am 4. und 5. Mai 1981 im Wissenschaftszentrum Bonn.

⁷⁾ Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Die deutsche Wirtschaft im Strukturwandel, Tübingen 1980 (im folgenden zitiert als IfW-Struktur- bericht), S. 304.

⁸⁾ 1979 hatten die Institute Zwischenberichte vorgelegt. Vgl. dazu Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Struktureller Wandel und seine Folgen für die Beschäftigung, Zwischenbericht zur Strukturberichterstattung, Berlin 1979;

HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Analyse der strukturellen Ent- wicklung der deutschen Wirtschaft, Zwischenbericht, Hamburg 1979; Ifo- Institut für Wirtschaftsforschung, Strukturberichterstattung, Zwischenbericht, München 1979;

Institut für Weltwirtschaft, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Kiel 1979;

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft (Strukturberichter- stattung), Zwischenbericht, Essen 1979.

⁹⁾ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Abschwächung der Wachs- tumsimpulse, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturberichterstattung 1980, Berlin 1980 – im folgenden zitiert als DIW-Strukturbericht; HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturbericht 1980, Hamburg 1980 – im folgenden zitiert als HWWA-Strukturber- icht; Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Strukturberichterstattung, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Gutachten 1980, München 1980 – im folgenden zitiert als Ifo-Strukturbericht; IfW-Strukturbericht; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsfors- chung, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturberichterstattung, Essen 1980 – im folgenden zitiert als RWI- Strukturbericht.

2. Strukturwandel bedingt Anpassungszwänge und Anpassungskosten, die die Arbeitnehmer und ihre Familien zu tragen haben und die ihnen von der Gesellschaft nur zum Teil abgenommen bzw. erleichtert werden können, nämlich

a) Friktionsarbeitslosigkeit im Sinne von Sucharbeitslosigkeit mit ihren bekannten psychischen, sozialen und monetären Kosten für die unmittelbar Betroffenen, ihre Familie und die Gesellschaft;

b) nicht-monetäre und monetäre Kosten innerbetrieblicher und zwischenbetrieblicher beruflicher Mobilität, die noch erhöht werden, wenn es sich nicht um soziale Mobilität nach oben oder auf der gleichen Ebene handelt, sondern wenn sie auf eine Dequalifizierung hinausläuft¹⁰⁾;

c) nicht-monetäre und monetäre Kosten regionaler Mobilität.

Je besser die Strukturberichterstattung ist, über die eine Gesellschaft verfügt,

- um so niedriger lassen sich die individuellen und die gesellschaftlichen Kosten der Anpassungen an strukturelle Wandlungen halten,

- um so größer sind die Möglichkeiten rechtzeitiger und effizienter prophylaktischer und therapeutischer Beeinflussung dieser Wandlungen,

- um so geringer sind infolgedessen die Abweichungen vom Hauptziel der Arbeitsmarktpolitik, nämlich von dem Ziel der ununterbrochenen, den individuellen Neigungen und Fähigkeiten entsprechenden Beschäftigung aller Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen zu bestmöglichen Beschäftigungsbedingungen.

Wegen des großen arbeitsmarktpolitischen Gewichtes einer Strukturberichterstattung soll im folgenden erstens nach dem derzeitigen Leistungsstand der Strukturberichterstattung, wie er sich in den Strukturberichten der Wirtschaftsforschungsinstitute niederschlägt, gefragt werden. Zweitens sollen Möglichkeiten der Verbesserung dieses Leistungsstandes aufgezeigt werden.

3. Der arbeitsmarktpolitische Informationsgehalt der Strukturberichte der Wirtschaftsforschungsinstitute

Entsprechend dem Auftrag der Bundesregierung spielen arbeitsmarktpolitische Aspekte eine besondere Rolle in den

¹⁰⁾ Merk, H.-J., Sozialpolitische Analyse betrieblicher Dequalifikation – Ein Beitrag zur Begründung eines ‚neuen sozialen Risikos‘, Diss., Augsburg 1980.

¹¹⁾ Vgl. dazu HWWA-Strukturbericht, „6. Strukturwandel und Arbeitsmarkt“, S. 166-188.

¹²⁾ Vgl. dazu Ifo-Strukturbericht, „3. Strukturwandel in der Erwerbstätigkeit“, S. 173-229.

¹³⁾ Vgl. dazu RWI-Strukturbericht, „Teil C: Konsequenzen des Strukturwandels für den Arbeitsmarkt“, S. 209-246.

¹⁴⁾ DIW-Strukturbericht, S. 43-45 und S. 85-90; HWWA-Strukturbericht, S. 168 f.; Ifo-Strukturbericht, S. 173-175; RWI-Strukturbericht, S. 210.

¹⁵⁾ DIW-Strukturbericht, S. 47-49; HWWA-Strukturbericht, S. 25-29; IfW-Strukturbericht, S. 111-114; RWI-Strukturbericht, S. 212-215.

¹⁶⁾ DIW-Strukturbericht, S. 47 ff. und S. 163 ff.

¹⁷⁾ HWWA-Strukturbericht, S. 169.

¹⁸⁾ RWI-Strukturbericht, S. 209.

¹⁹⁾ Ifo-Strukturbericht, S. 21.

²⁰⁾ IfW-Strukturbericht, S. 117-119.

²¹⁾ DIW-Strukturbericht, S. 155 ff.

²²⁾ IfW-Strukturbericht, S. 39 f. und S. 111 f.

²³⁾ HWWA-Strukturbericht, S. 25 f.

²⁴⁾ Ifo-Strukturbericht, S. 182 ff.

²⁵⁾ IfW-Strukturbericht, S. 197-207.

²⁶⁾ Ifo-Strukturbericht, S. 374 ff.

²⁷⁾ DIW-Strukturbericht, S. 167-174.

Berichten des HWWA-Instituts¹¹⁾, des Ifo-Instituts¹²⁾ und des RWI¹³⁾. Da aber Wandlungen der Wirtschaftsstruktur, d. h. hier der Produktionsstruktur, notwendigerweise auf die Beschäftigung wirken, finden sich in allen Strukturberichten Darstellungen und Analysen der Entwicklung der Gesamtbeschäftigung und der sektoralen Beschäftigungsstruktur. Einen Überblick über einschlägige Abschnitte in den Strukturberichten gibt die folgende Übersicht. Die Darstellungen und Analysen der Institute umfassen folgende drei Arten arbeitsmarktpolitisch relevanter Aussagequalitäten:

1. Globale Beschreibungen der Veränderung der Erwerbstätigkeit und der Gesamtbeschäftigung¹⁴⁾ sowie der Beschäftigtenstruktur¹⁵⁾ nach Sektoren seit 1960. Diese Beschreibungen werden mit Erklärungsversuchen verbunden bzw. durch Erklärungsversuche ergänzt.

Die Entwicklung der Gesamtbeschäftigung nach 1973 ist nach Meinung des DIW durch eine zu geringe Nachfrage, insbesondere durch eine inkonsequente staatliche Nachfragepolitik verursacht¹⁶⁾, nach Meinung des HWWA-Instituts durch ein zu geringes Wachstum des Kapitalstocks¹⁷⁾. Das RWI verweist auf die Veränderung der Präferenzstrukturen auf den Produktmärkten, auf die „im Produktionsprozeß jeweils zur Anwendung kommenden Wirtschaftlichkeitsnormen“ und auf außerökonomische Einflußfaktoren¹⁸⁾. Ähnlich stellt das Ifo-Institut auf eine „Kumulation von negativen Momenten“ (Ölpreisschub, Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse, weltweite Verlangsamung des Wirtschaftswachstums) in Verbindung mit der relativen Verteuerung des Faktors Arbeit ab¹⁹⁾. Das IfW stellt als Ursachen der Arbeitslosigkeit „ein zu geringes Tempo des Produktionsanstiegs“ und qualitative Diskrepanzen zwischen nachgefragter und angebotener Arbeitsleistung heraus²⁰⁾.

Die Veränderungen der *Beschäftigtenstruktur* werden vom DIW²¹⁾ ebenso wie vom IfW²²⁾ in erster Linie auf die Veränderungen der Struktur der Nachfrage nach Gütern und Leistungen in Verbindung mit Änderungen der Arbeitsproduktivität zurückgeführt, und vom HWWA-Institut²³⁾ sowie vom Ifo-Institut²⁴⁾ auf die Entwicklung der nominalen Bruttowertschöpfung nach Sektoren und Branchen.

2. Darstellungen und Analysen spezieller Beschäftigungsentwicklungen, nämlich

a) der Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungsreich²⁵⁾;

b) der Beschäftigungswirkungen der Mikroelektronik, die nach Meinung des Ifo-Instituts vermutlich gegenwärtig noch arbeitsplatzschaffende Effekte hat²⁶⁾;

c) der sektoralen Beschäftigungswirkungen der Nachfrage des Staates²⁷⁾.

Diese Darstellungen und Analysen der Gesamtbeschäftigung und der sektoralen Beschäftigungsstruktur bringen keine Erkenntnisse, die nicht schon – zum Teil durch die laufenden Veröffentlichungen der Konjunkturforschungsinstitute – bekannt und in der konjunkturpolitischen Diskussion der letzten Jahre erörtert worden sind. Die Umsetzung dieser Erkenntnisse in wirtschaftspolitische Handlungen scheitert entweder daran, daß keine genügend große Übereinstimmung in bezug auf die Richtigkeit der jeweiligen Diagnose besteht oder daß die diagnostisch relevante Therapie abgelehnt wird oder daß die Mittel für die Realisierung der Therapie fehlen.

3. Neben der Darstellung und Analyse der Entwicklung der Gesamtbeschäftigung und der sektoralen Beschäftigtenstruktur enthalten die Strukturberichte Analysen, die direkt und in hohem Maße arbeitsmarktpolitisch relevant sind. Untersuchungsobjekt dieser Fragestellungen sind:

- a) Veränderungen der Berufs- und Qualifikationsstruktur und
- b) die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte sowie die Anpassungsmechanismen der Arbeitsmärkte, insbesondere die Mobilität der Arbeitskräfte und die Lenkungsfunktion der Lohnstruktur.

Hinsichtlich der Veränderungen der Berufs- und der Qualifikationsstruktur zeigt sich, daß als Folge fortschreitender Mechanisierung der Produktion im Zuge des Strukturwandels viele Arbeitsplätze mit relativ einfachen manuellen Ver-

richtungen entfallen und Arbeitsplätze entstanden sind, die eine qualifizierte Ausbildung erfordern²⁸). Dieser auch im Dienstleistungssektor beobachtete Trend²⁹) bedeutet im einzelnen :

1. die Nachfrage nach Fertigungsberufen, insbesondere nach stark spezialisierten Herstellungsberufen, hat abgenommen (betroffene Branchen: Textil und Bekleidung, Bau, Chemie, Holz³⁰),
2. im warenproduzierenden Gewerbe ist die Nachfrage nach qualifizierten Technikern, nach Arbeitern mit breitem Einsatzspektrum wie Maschinisten, Mechaniker, Elektriker, Reparatur- und Wartungspersonal sowie nach flexibel einsetzbaren Hilfsarbeitern gestiegen³¹),
3. die Nachfrage nach Trägern von Organisations- und Dispositionsberufen ist gestiegen³²).

In bezug auf die Anpassungsfähigkeiten der Arbeitskräfte kommt das Ifo-Institut zu dem Ergebnis, daß sich die Arbeitslosigkeit der Gegenwart nicht mehr als früher auf berufliche Inflexibilitäten zurückführen lasse³³). Das RWI beleuchtet die Probleme der Mobilität ausführlicher und systematischer³⁴). Hervorhebung verdient hier die Feststellung, daß eine weit vorangetriebene Spezialisierung hohe Beschäftigungsrisiken in sich birgt, weil sie gleichbedeutend

²⁸) IfW-Strukturbericht, S. 119; HWWA-Strukturbericht, S. 175; RWI-Strukturbericht, S. 242.

²⁹) RWI-Strukturbericht, S. 201.

³⁰) Ifo-Strukturbericht, S. 196 und S. 202; RWI-Strukturbericht, S. 217 f. und S. 223.

³¹) Ifo-Strukturbericht, S. 196 und S. 202; RWI-Strukturbericht, S. 218.

³²) Ifo-Strukturbericht, S. 212; RWI-Strukturbericht, S. 218 f.

³³) Ifo-Strukturbericht, S. 217.

³⁴) RWI-Strukturbericht, S. 229 – 241.

Arbeitsmarktpolitisch relevante Fundstellen in den Strukturberichten der fünf mit der Berichterstattung betrauten Wirtschaftsforschungsinstitute

	RWI	Ifo-Inst.	IfW	HWWA-Inst.	DIW
Globale Beschreibungen der Entwicklung der Gesamtbeschäftigung	S. 210	S. 173–177		S. 168 f.	S. 43–45 S. 85–90
Beschreibungen von Änderungen der sektoralen Beschäftigungsstruktur	S. 183–190 S. 212–215	S. 174–177	S. 111–114	S. 25–29	S. 47–49 S. 158–165
Darstellung von Veränderungen der Beschäftigungsstruktur nach Branchen	S. 217–223	S. 177–182	S. 111–114		S. 107–112 (Arbeitsplatzpotential)
Analyse von Änderungen der Berufsstruktur	S. 215–223	S. 195–213		S. 177 f.	
Analyse von Änderungen der Qualifikationsstruktur	S. 241–246	S. 206–210		S. 175–177	
Analyse von Anpassungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt					
Lohnstruktur	S. 124–132 S. 241	S. 219–226	S. 122	S. 181–185	
Mobilität	S. 229–241	S. 214–217			
Arbeitsmarktpolitik				S. 186–188	
Analyse der Beschäftigungsentwicklung in ausgewählten Bereichen	Bd. II S. 113–128 (Bildungsexpansion u. Arb.markt)	S. 379–382 (Arbeitsmarktpol. Konsequenzen d. Mikroelektronik)	S. 197–207 (Dienstleistungsbereich)	S. 179 f. (Erwerbstätigkeit von Frauen)	S. 167–174 (Beschäftigungswirkungen staatl. Nachfrage)

und zweitens empfiehlt es den Ausbau der Arbeitsmarktstatistik durch die Verwendung von Flußgrößen, weil sich anders Umschichtungen im Arbeitskräftebedarf und – so kann man hinzufügen – Umfang und Struktur der Arbeitslosigkeit nicht zutreffend erfassen lassen. Als Beispiele einer politischen Empfehlung seien die Verbesserung der Koordination zwischen Beschäftigungs- und Bildungssystem angeführt – eine Empfehlung, die sich aus der Feststellung ergibt, daß die Flexibilitätsbarrieren zwischen den beruflichen Qualifikationsstufen zu hoch sind, um durch berufliche Fortbildungsmaßnahmen in ausreichender Zahl überschritten werden zu können⁴⁹⁾ – sowie die Verbesserung der Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung⁵⁰⁾.

Trotz dieser positiven Bilanz sind für die Strukturberichterstattung unter arbeitsmarktpolitischen Aspekt eine Reihe von theoretischen, empirischen und prognostischen Defiziten festzustellen, wenn man – über die von der Bundesregierung mit der Strukturberichterstattung zunächst verbundenen Zielvorstellungen hinausgehend – die Forderung stellt, die Strukturberichterstattung solle Informationsgrundlage für die Ermittlung (zukunftsorientierten) arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarfs sein.

Eine im Sinne dieser Aufgabe rationale Strukturberichterstattung müßte als Elemente umfassen:

1. Diagnosen der Auswirkungen des sektoralen Strukturwandels auf den Erreichungsgrad arbeitsmarktpolitischer Ziele, d. h. auf den gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsgrad, und auf das Ziel der Vermeidung unterwertiger Beschäftigung. Solche Diagnosen setzen voraus,

a) leistungsfähige Theorien über die Determinanten der Arbeitsnachfrage und über den quantitativen Zusammenhang zwischen diesen Determinanten und der Arbeitsnachfrage;

b) zuverlässige statistische Informationen über die Veränderung der Bestimmungsgründe der Arbeitsnachfrage und über die Veränderung der Beschäftigung nach Volumen und Struktur;

2. Prognosen der Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt;

3. die Beurteilung der Möglichkeiten, Zielabweichungen durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu korrigieren. Zu diesen Beurteilungen gehören

a) die Analyse des Anpassungsverhaltens der Unternehmen an Änderungen des entscheidungsrelevanten Bedingungsgefüges;

b) die Analyse des Anpassungsverhaltens der Arbeitnehmer an Änderungen der Beschäftigungsbedingungen und Arbeitsmarktänderungen ;

c) die Beurteilung der Wirksamkeit der einsetzbaren arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf der Basis von Effektivitäts- und Effizienzkontrollen solcher Instrumente.

Mit der Strukturberichterstattung ist ein guter Anfang für die Entwicklung und den Ausbau der arbeitsmarktpolitischen *Diagnosebasis* gemacht. Der vom Ifo-Institut entwickelte theoretische Ansatz zur Erklärung der Arbeitsnachfrage⁵¹⁾ und die Komponentenanalyse des IfW⁵²⁾ erscheinen vielversprechend. Diese Ansätze sind frei von den Mängeln, die das IfW⁵³⁾ für die „mechanische“ Zuordnung von Erwerbstätigenzahlen auf die Produktion und ihre Veränderungen anhand von (notwendigerweise nur beschränkt aktuellen) Input-Output-Tabellen konstatiert. Ähnlich wie das Ifo-Institut hat auch das HWWA-Institut mit dem Rückgriff auf die Veränderungen der nominalen Bruttowertschöpfung zur Erklärung der Beschäftigungsveränderungen nach Branchen gute Ergebnisse erzielt⁵⁴⁾. Diagnose- und Prognosefortschritte können vermutlich auch durch die vom DIW⁵⁵⁾ vorgeschlagene Schätzung von Faktornachfragefunktionen auf der Ebene von Wirtschaftszweigen erwartet werden. Daß die empirische Grundlage für die Entwicklung, Überprüfung und Absicherung von Theorien sowie für Prognosen einer Verbesserung bedarf, stellen fast alle Institute heraus⁵⁶⁾. In bezug auf eine vorausschauende Arbeitsmarktpolitik hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung schon 1978 Verbesserungen der Informationsbeschaffung angeregt⁵⁷⁾. Eine (vom Verfasser im Rahmen eines DFG-geförderten Forschungsvorhabens beabsichtigte) systematische Darstellung des Informationsbedarfes für eine vorausschauende Arbeitsmarktpolitik sollte den politischen Instanzen die Entscheidung über die Verbesserung und den Ausbau der arbeitsmarktrelevanten Statistik erleichtern.

Ein nahezu totales Defizit weist die Strukturberichterstattung hinsichtlich der *Prognose* struktureller Entwicklungen auf. Dieses Defizit ist jedoch weder den Instituten anzulasten, noch ist es primär durch den Stand der wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit bedingt, sondern durch die von der Bundesregierung ausdrücklich gewollte Beschränkung der Strukturberichterstattung auf ex-post-Strukturanalysen⁵⁸⁾.

Obwohl hier keine Darstellung der in der Bundesrepublik im politischen und wissenschaftlichen Raum vertretenen strukturellen Positionen gegeben werden kann und soll⁵⁹⁾, sei doch angemerkt, daß eine Strukturberichterstattung ihre Bedeutung und ihren Sinn letztlich durch die Fähigkeit erhält, einen Beitrag zur Vermeidung und Lösung der wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme des Strukturwandels, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, zu leisten und d. h. eine vorausschauende Arbeitsmarktpolitik möglich zu machen⁶⁰⁾. Bildungsberatung, Berufsberatung, Arbeitsberatung, die finanzielle Förderung beruflicher Umschulung und beruflicher Fortbildung, die Vermeidung von Jugendarbeitslosigkeit und die Integration auch schwer zu vermittelnder Personen in die Arbeitsmärkte müssen, wenn sie Sinn haben und effizient sein sollen, zukunftsorientiert sein. Ohne die Herausarbeitung zu erwartender Entwicklungstrends der Nachfrage nach Arbeit und der Nachfrage nach Arbeitsplätzen ist dies nicht möglich. Daß

⁴⁹⁾ Ebenda, S. 245.

⁵⁰⁾ IfW-Strukturbericht, S. 121.

⁵¹⁾ Ifo-Strukturbericht, S. 182-193.

⁵²⁾ IfW-Strukturbericht, S. 111-113.

⁵³⁾ Ebenda, S. 39 f. und S. 319-322.

⁵⁴⁾ HWWA-Strukturbericht, S. 23 ff., insbesondere S. 26.

⁵⁵⁾ DIW-Strukturbericht, S. 102 ff.

⁵⁶⁾ Vgl. dazu IfW-Strukturbericht, S. 306-308; RWI-Strukturbericht, S. 220 und S. 223; Ifo-Strukturbericht, S. 10; HWWA-Strukturbericht, S. 28* f.; DIW-Strukturbericht, S. 1.

⁵⁷⁾ Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 120-124.

⁵⁸⁾ Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1978, S. 38.

⁵⁹⁾ Vgl. dazu ansatzweise Rahmeyer, F., Strukturberichterstattung: Zur Konzeption der Wirtschaftsforschungsinstitute, in: WSI-Mitteilungen 1981, S. 462 ff., insbesondere S. 463 f.

⁶⁰⁾ Vgl. zur arbeitsmarktpolitischen Prognosenotwendigkeit und den arbeitsmarktpolitischen Prognoseproblemen Mertens, D., Von der Beharrlichkeit struktureller Trends, in: MittAB 3/1980, S. 319 ff.; sowie ders., Zur Reichweite prognostischer und ergänzender Orientierungsinstrumente bei der Fundierung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, Referat vor dem Ausschuß für Sozialpolitik 1981, erscheint demnächst in den Schriften des Vereins für Socialpolitik.

die Erarbeitung prognoseorientierter arbeitsmarktpolitischer Empfehlungen trotz aller ordnungspolitisch und erkenntnistheoretisch zu beachtenden Grenzen kein aussichtsloses Unterfangen ist, zeigen meines Erachtens einschlägige Ansätze in den vorliegenden Strukturberichten⁶¹⁾.

Große Lücken sind schließlich auch im Bereich der wissenschaftlichen Absicherung von Urteilen über die Korrektur von Zielabweichungen durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente festzustellen. Zwar ist die Zahl der Untersuchungen über die Koordinierungsmechanismen von

Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten, vor allem über die Lohnstruktur sowie über die berufliche und räumliche Mobilität, sehr groß. Auch die Institute beschäftigen sich – wie oben dargestellt – mit den Zusammenhängen zwischen Lohnstruktur und Beschäftigungsstruktur und mit den „natürlichen“ sowie institutionellen Anpassungsmechanismen. Dennoch sind Fehleinschätzungen über die beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik verbreitet⁶²⁾. Ergebnisse der Strukturberichterstattung sind imstande, solche Fehleinschätzungen zu korrigieren⁶³⁾. Insbesondere könnten Effizienz- und Effektivitätsanalysen des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente eine Beantwortung der Frage erlauben, inwieweit und wodurch die Anpassungsfähigkeit der Nachfrager und der Anbieter von Arbeitsleistungen sozial akzeptabel verbessert werden und die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik in bezug auf die Bewältigung des Strukturwandels erhöht werden kann. Das HWWA-Institut und das IfW weisen darauf hin, daß die Wirkungen der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik (Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Umschulungshilfen, Mobilitätsförderung) nicht genügend erforscht sind und daß es an Erfolgskontrollen fehlt⁶⁴⁾. Das ist zwar nicht ganz zutreffend, weil das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und andere Institutionen und Autoren solche Untersuchungen vorgelegt haben⁶⁵⁾. Dennoch besteht ein Bedarf an umfassenderen, stärker empirisch abgesicherten und langfristig orientierten Erfolgskontrollen und darüber hinaus an Antworten auf die Frage nach Möglichkeiten der Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik durch Verbesserung der Informationsbasis, der Koordinierungsinstrumente der Arbeitsmärkte, durch die Erhöhung der Effizienz der Arbeitsmarktpolitik und nicht zuletzt durch die Neuentwicklung wirtschaftssystemkonformer Instrumente⁶⁶⁾.

⁶¹⁾ Vgl. dazu vor allem die in Kap. 3. wiedergegebenen Ergebnisse.

⁶²⁾ Vgl. dazu Lampen, H., Beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Referat vor dem Ausschuß für Sozialpolitik, erscheint demnächst in den Schriften des Vereins für Socialpolitik.

⁶³⁾ Vgl. dazu HWWA-Strukturbericht, S. 188: „Bei der Würdigung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist zu berücksichtigen, daß diese nicht das globale Defizit an Arbeitsplätzen zu beseitigen vermögen, sondern nur dazu beitragen können, daß eine auf Wiedergewinnung von Vollbeschäftigung gerichtete Politik durch Strukturprobleme am Arbeitsmarkt nicht behindert wird.“

⁶⁴⁾ HWWA-Strukturbericht, S. 188; IfW-Strukturbericht, S. 303.

⁶⁵⁾ Vgl. nur Decke, A., Kurzarbeit und Kurzarbeitergeld, in: WSI-Mitteilungen 1979, S. 87 ff.; Hofbauer, H., Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen und ihre Beschäftigungschancen, in: MittAB 4/1977, S. 471 ff.; Schmid, G., Semlinger, K., Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungshilfen, Durchführung, Wirksamkeit und Reformvorschläge, Königstein 1980; Spitznagel, E., Globale und strukturelle Auswirkungen von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 45, Nürnberg 1980; Mertens, D., Reyher, L., Kühl, J., Ziele und Möglichkeiten von Wirkungs-Analysen (Einschließlich Überblick über bisherige Arbeiten des IAB), in: MittAB 3/1981, S. 209 ff.; Koch, H., Wirkungsforschung. Eine Bibliographie, in: MittAB 3/1981, S. 321 ff.

⁶⁶⁾ Vgl. dazu Lampert, H., Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, in: O. Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F., Band 116, Berlin 1981, S. 753 ff.