

Michael Grömling

Politik für den Strukturwandel – auch in der Krise!

In der aktuellen Wirtschaftskrise werden Rettungsmaßnahmen für in Not geratene Unternehmen erwogen. Wie kann die Krise genutzt werden, um den notwendigen Strukturwandel zu unterstützen? Ist es möglich, für den Strukturwandel eine Richtung vorzugeben? Welche Voraussetzungen erleichtern den Strukturwandel? Wie sollte eine effiziente Strukturpolitik aussehen?

Im Gefolge des wahrscheinlich stärksten Wirtschaftseinbruchs in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland werden mittlerweile Staatseingriffe exekutiert, die vor nicht allzu langer Zeit nicht diskutabel waren. Dazu gehören direkte staatliche Hilfen für in Not geratene Unternehmen. Mittlerweile gehen die Rettungsmaßnahmen über die notwendige Stabilisierung des Finanzsystems hinaus. Vor dem Eindruck, dass die Finanzmärkte versagt haben, wird auch in andere Märkte – etwa durch staatliche Hilfen für Industrieunternehmen – interveniert. Dies geschieht mit dem Ziel, angeschlagene Unternehmen, die durch ihre Größe auf viele andere Firmen einwirken, zu stützen und die realwirtschaftlichen Auswirkungen der Finanzmarktkrise zu mindern.

Vor dem Hintergrund der in diesem Jahr anstehenden Wahlen ist zum Ersten möglicherweise ein „Wettlauf um Hilfsprogramme für angeschlagene Unternehmen“ nicht auszuschließen.¹ Damit steht zum Zweiten ein Wirtschaftsmodell auf dem Prüfstand, das unter anderem durch eine auf offene Märkte, Privateigentum und Vertragsfreiheit begründete Wettbewerbsordnung in Anlehnung an Walter Eucken geprägt ist. Zum Dritten geraten wichtige Reformbaustellen in Deutschland mehr und mehr aus dem Blick. Ordnungspolitische Grundsätze, die eine bessere Funktionsfähigkeit der Märkte zum Ziel haben, drohen in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise ausgehebelt zu werden. Vergessen wird dabei, dass gerade in der Krise die Wirtschaftspolitik durch eine weitere Entfesselung des Gütermarktes und eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes die Anpassungsfähigkeit einer Volkswirtschaft stärken kann.

Strukturwandel – Richtung und Tempo sind ungewiss

Die jetzt ergriffenen Maßnahmen sind also auch auf ihre strukturpolitischen Wirkungen zu prüfen, damit hier keine Chancen für eine Unterstützung des Struk-

turwandels vertan werden. Dies ist die Ausgangslage: Das Verarbeitende Gewerbe hatte 2008 nur noch ein Gewicht von knapp 24% an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. Im Jahr 1970 waren es noch fast 37%. Auch in anderen Ländern hat die Industrie heute ein deutlich geringeres Gewicht. Hinzu kommt, dass die Industriebeschäftigung in den vergangenen drei Dekaden die Lasten des Strukturwandels zu tragen hatte. Veränderungen im gesamtwirtschaftlichen Branchengefüge gingen regelmäßig mit einem Bedeutungsverlust der Industriebeschäftigung einher. Daraus eine Gesetzmäßigkeit mit dem Befund, die Industrie sei generell der Verlierer im Strukturwandel, abzuleiten, ist jedoch aus mehreren Gründen infrage zu stellen:

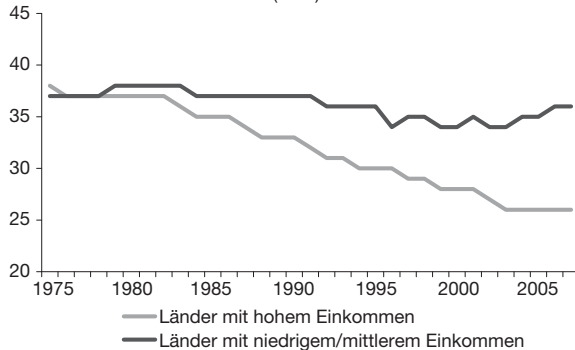
1. Die De-Industrialisierung ist kein globales Phänomen. Zwar ist in der Gruppe der Länder mit hohem Einkommen der Industrieanteil in den vergangenen Dekaden gesunken, er hat sich aber zuletzt stabilisiert (vgl. Abbildung 1). In den aufstrebenden Volkswirtschaften ist der Anteil der Industrie an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung langfristig weitgehend stabil geblieben.
2. Strukturwandel ist kein stetiger Prozess, sondern es zeigt sich vielmehr, dass sich das Branchengefüge einer Volkswirtschaft schubweise ändert.² Das Tempo des Strukturwandels hat sich in Deutschland immer in konjunkturellen Krisenzeiten und den damit einhergehenden Umstrukturierungsphasen erhöht.
3. Der relative Bedeutungsverlust der Industrie in Deutschland ist seit gut einer Dekade gestoppt. Der Industrieanteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung ist zumindest bis zum Jahr 2008 sogar wieder angestiegen. Diese Re-Industrialisierung kann allerdings als ein deutscher Sonderfall gewertet werden (vgl. Abbildung 2). In anderen hochentwickelten Volkswirtschaften war der Industrieanteil rückläufig. Offensichtlich zeichnete sich die deut-

Prof. Dr. Michael Grömling, 43, leitet das Referat Makroökonomische Grundsatzfragen beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln und lehrt Volkswirtschaftslehre an der Internationalen Fachhochschule Bad Honnef-Bonn.

¹ Vgl. L. Späth: Wettbewerb kennt keine Überlebensgarantien, in: Handelsblatt, Nr. 225 vom 19.11.2008, S. 10.

² Vgl. M. Grömling, K. Lichtblau: Deutschland vor einem neuen Industriezeitalter?, in: IW-Analysen, Nr. 20, Köln 2006.

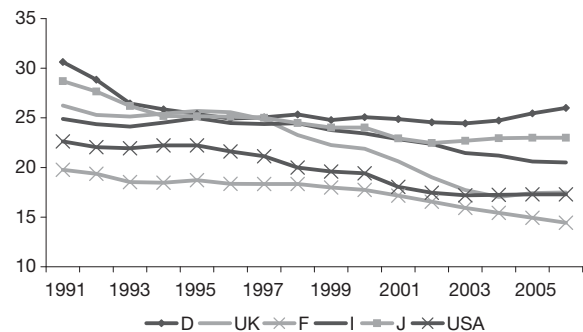
Abbildung 1
Globaler Strukturwandel: Bedeutung des
Verarbeitenden Gewerbes¹
(in %)



¹ Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung.

Quellen: Weltbank; eigene Berechnungen.

Abbildung 2
Industrieanteile im internationalen Vergleich¹
(in %)



¹ Anteil des Verarbeitenden Gewerbes (einschließlich Energie) an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung.

Quellen: OECD; eigene Berechnungen.

sche Industrie im internationalen Industrievergleich durch gewisse Vorteile aus.

4. Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes gibt es Gewinner und Verlierer. Vor allem die Industriebereiche, die stark in die internationale Arbeitsteilung – über ihre Exporttätigkeit und/oder ausländische Produktionsstätten – eingebunden sind, konnten sich vergleichsweise gut innerhalb des gesamtwirtschaftlichen Branchengefüges positionieren. Dazu gehörten die klassischen deutschen Industriezweige wie der Fahrzeugbau, die Elektroindustrie, die Chemische Industrie und der Maschinenbau.
5. Es gibt eine Reihe von Argumenten, warum Deutschland auch in Zukunft eine starke industrielle Basis vorweisen kann. Die deutsche Industrie profitierte in den letzten Jahren mit ihrem Produktportfolio vom starken Weltwirtschaftsboom und vom globalen Investitionszyklus. Künftige Wachstumsprozesse in den aufstrebenden Volkswirtschaften werden die deutsche Industrie mit ihrem Produktportfolio weiterhin begünstigen.
6. Nicht zuletzt ist die Fokussierung auf Industrie oder Dienstleistungen überholt.³ Eine Trennung von Industriewaren und produktbegleitenden Dienstleistungen ist heute oftmals nicht möglich. Industrieunternehmen sind untereinander und mit Servicefirmen auf einem hohen Niveau über Zulieferbeziehungen verflochten.⁴ Diese intensiven Verflechtungen

³ Vgl. H.-J. Haß: Industrienahe Dienstleistungen – Ökonomische Bedeutung und politische Herausforderung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 223, Köln 1995; vgl. D. Pilat, A. Wölfel: Measuring the Interaction between Manufacturing and Services, in: OECD STI Working Paper, Nr. 5, Paris 2005.

⁴ Vgl. M. Grömling: Messung und Trends der intersektoralen Arbeitsteilung, in: IW-Trends, 34. Jg. (2007), H. 1, S. 3-16.

gelten jedoch nicht nur für große Unternehmen als Kern eines solchen Netzwerks oder Clusters.

Absage an eine Politik der Strukturgestaltung

Strukturwandel ist nicht planbar. Gerade das für viele unerwartete Comeback der Industrie in Deutschland sollte dies bestätigen. Vor allem die bereits angesprochene und immer schwieriger werdende Abgrenzung zwischen Industrie und Dienstleistungen scheint es unmöglich zu machen, die Gewinner und Verlierer im Strukturwandel vorherzusehen. Gerade dies wird aber mit den angekündigten Staatseingriffen in Unternehmen und Märkte derzeit versucht. Viele Zentralverwaltungswirtschaften und auch viele industriepolitische Maßnahmen in marktorientierten Volkswirtschaften sind dabei in der Vergangenheit gescheitert.⁵

Außerdem entstehen durch eine spezifische Förderung von bestimmten Branchen oder Unternehmen vielfältige Kosten und Diskriminierungen anderer Branchen und Unternehmen. Unter gesamtwirtschaftlichen Effizienz- und Wettbewerbsgesichtspunkten sind diese oftmals nicht zu rechtfertigen. Strukturkonservierung – um Arbeitsplatzverluste in Krisenfirmen zu minimieren – können mit erheblichen Folgeproblemen einhergehen: Auch hier stellt sich das Wissensproblem, ob die betreffenden Unternehmen trotz der Erhaltungssubventionen mit ihren Produkten und Kapazitäten überhaupt überleben können. Häufig handelt es sich hierbei eigentlich um beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen.⁶ Technischer Fortschritt, Strukturwandel, eine intensivere internationale Arbeitsteilung und Krisen haben Einfluss auf die Einkommensverteilung in einer Volks-

⁵ Vgl. B. Busch: Renaissance der Industriepolitik?, in: IW-Positionen, Nr. 15, Köln 2005.

⁶ Vgl. P. Thuy: Sektorale Strukturpolitik als Beschäftigungspolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 45. Jg. (1996), H. 2, S. 199-215.

wirtschaft. Daraus resultieren im politischen Prozess permanent sozial- und verteilungspolitische Forderungen durch die Betroffenen. Firmen- und branchenspezifische Subventionen bedeuten zugleich aber auch eine Diskriminierung für diejenigen Unternehmen, die nicht in den Genuss der Begünstigungen kommen. In der Regel haben die nicht privilegierten Unternehmen zusätzlich die Kosten in Form von Steuern zu tragen oder sie leiden – wie auch die Verbraucher und Steuerzahler insgesamt – unter den Kosten, die mit diesen letztlich protektionistischen Maßnahmen einhergehen.

Anpassungskapazität steht im Vordergrund

Erteilt man dieser Form der Strukturgestaltung eine Absage, dann bedeutet dies für die Politik derzeit keine Inaktivität. Vielmehr stellt sich die Frage nach den Alternativen, um gerade in der Krise den Strukturwandel zu erleichtern und die mit ihm einhergehenden Anpassungslasten zu vermindern. Dabei stehen ordnungspolitische Maßnahmen im Vordergrund. Der institutionelle Rahmen muss stimmen, damit der Strukturwandel möglichst reibungslos verläuft. Nachfrageänderungen, neue Organisationsformen zur intersektoralen und internationalen Arbeitsteilung, eine wachsende Konkurrenz auf vielen Feldern und die derzeit schwere Krise der Weltwirtschaft erhöhen die Notwendigkeit zur Anpassung für Unternehmen und ihre Mitarbeiter.⁷ Staatliche Institutionen dürfen die Vorstöße und Reaktionen der Unternehmen und Arbeitnehmer nicht behindern. Vor allem müssen diejenigen staatlichen Regelungen, die im Gefolge des Strukturwandels selbst Anpassungslasten auslösen, identifiziert und abgebaut werden.

Es ist wichtig, den strukturellen Wandel als ein Zusammenspiel der verschiedenen Märkte zu verstehen. Die Bedeutungsveränderungen im gesamtwirtschaftlichen Branchengefüge ergeben sich aus Entwicklungen auf dem Güter-, Arbeits- und Kapitalmarkt. Die Funktionsweise dieser drei Märkte entscheidet über die Richtung und das Tempo des Strukturwandels sowie über die Anpassungslasten im wirtschaftlichen Entwicklungsprozess. Eine Diskussion, welche Politikmaßnahmen die Bewegungsfreiheit aller Branchen erleichtern, und zwar in jede Richtung, kann deshalb zuerst an der folgenden Frage ansetzen: Wie funktionsfähig sind der Güter-, Arbeits- und Kapitalmarkt hierzulande überhaupt?

Angesichts der großen Verwerfungen an den internationalen Finanzmärkten, die seit dem Sommer 2007 mehr und mehr sichtbar werden, scheint eine grundlegende Reform der Kapitalmarktordnung unabdingbar. Eine umfassende Auseinandersetzung mit diesem Thema im Hinblick auf die Erleichterung des

realwirtschaftlichen Strukturwandels würde allerdings den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Ohne Zweifel entscheidet sich der Erfolg einer Volkswirtschaft auch damit, ob die Finanzwirtschaft in einem ausreichenden Maß entsprechende Finanzierungsmittel zur Verfügung stellen kann, um den realwirtschaftlichen Strukturwandel angemessen zu begleiten.⁸ Im Folgenden steht die Funktionsfähigkeit der Güter- und Arbeitsmärkte im Vordergrund. Das Versagen der Finanzmärkte bedeutet nicht, dass die Arbeits- und Gütermärkte auch versagt haben. Notwendige neue und bessere Regulierungen auf den Finanzmärkten bedingen keine zusätzlichen Regulierungen auf den Arbeits- und Gütermärkten. Möglicherweise ist hier sogar das Gegenteil angesagt, um mit den realwirtschaftlichen Auswirkungen der Finanzmarktkrise besser zurechtzukommen.

Offenheit der Gütermärkte stärken

Strukturwandel ist wie die gesamte wirtschaftliche Entwicklung ein permanenter Akt der „schöpferischen Zerstörung“:⁹ Die Bedeutungsveränderungen im gesamtwirtschaftlichen Branchengefüge in der Vergangenheit haben dies gezeigt. Die Offenheit und der Wettbewerb auf den Gütermärkten bestimmen das Ausmaß und das Tempo der Neuerungen im volkswirtschaftlichen Güterportfolio. Alle Branchen und Unternehmen kommen irgendwann einmal unter Druck – durch Veränderungen in der Gunst der Kunden, durch neue Organisationsformen und durch die internationale Konkurrenz. Dieser andauernde Erneuerungsprozess kann allerdings an zwei Stellen blockiert werden: zum einen, wenn nicht in einem ausreichenden Maß neue Produkte und neue Unternehmen entstehen, zum anderen, wenn veraltete Güter und Unternehmen bestehen bleiben.

Zutritts- und Expansionschranken

Aktuelle Untersuchungen¹⁰ betonen die Bedeutung von Produktmarktregulierungen für die Dynamik der Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor. Zum einen behindern Produktmarktregulierungen, die sich in hohen Eintrittsbarrieren niederschlagen, das Entstehen von neuen Unternehmen. Länder mit einem hohen Regulierungsniveau weisen weniger Un-

⁸ Vgl. M. Hüther: Realwirtschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Strukturwandel: Harmonie oder Konflikt?, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Industrie und Finanzwirtschaft: Partner im Strukturwandel?, Köln 2007, S. 9-23.

⁹ Vgl. J. A. Schumpeter: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus, Leipzig 1911.

¹⁰ Vgl. A. D'Agostino, R. Serafini, M. Ward: Sectoral Explanations of Employment in Europe: The Role of Services, in: IZA Discussion Paper, Nr. 2257, Bonn 2006; vgl. J. Messina: The role of product market regulations in the process of structural change, in: European Economic Review, Vol. 50 (2006), S. 1863-1890; vgl. J. Dawson: Regulation, Investment, and Growth Across Countries, in: Cato Journal, Vol. 26 (2006), Nr. 3, S. 489-509.

⁷ Vgl. B. Jovanovic, C. Tse: Creative Destruction in Industries, in: NBER Working Paper, Nr. 12520, Cambridge MA 2006.

ternehmensgründungen auf.¹¹ Zum anderen können hohe Produktmarktregulierungen zu einem geringeren Wettbewerb und damit zu höheren Preisen führen. Haushalte in diesen Ländern bevorzugen zum Beispiel die Eigenproduktion von haushaltsnahen Diensten, während Länder mit einem niedrigeren Regulierungsniveau diese Aktivitäten über Märkte organisieren. Dies hat letztlich zur Folge, dass das Marktvolumen an Dienstleistungen in hochregulierten Ländern niedriger ist. Zudem kann in diesen Volkswirtschaften auch das Arbeitsangebot niedriger sein und damit auch die Erwerbsbeteiligung.¹² Ein internationaler Vergleich zeigt zudem, dass sich Produktmarktregulierungen auch negativ auf die Diffusion neuer Technologien und damit auf das Produktivitätswachstum in den stärker regulierten Volkswirtschaften auswirken.¹³

Ob bestehende Unternehmen im Dienstleistungs- und Industriebereich gut expandieren können, hängt von einer Reihe von Faktoren ab. Dazu zählen in erster Linie hausgemachte Determinanten, wie etwa die Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen sowie die Absatzstrategien der jeweiligen Firmen. Auch die Verfügbarkeit von Mitarbeitern und Kapital kann darüber entscheiden, ob man Gewinner oder Verlierer im Strukturwandel ist. Schließlich sind es aber auch staatliche Regulierungen der Gütermärkte, zum Beispiel langwierige und kostenträchtige Genehmigungsverfahren und Auflagen der verschiedensten Art.

Eine vor einigen Jahren gestartete und regelmäßig erfolgende Erhebung der Weltbank¹⁴ für mittlerweile 181 Länder zeigt für verschiedene Kategorien, welche Position die beteiligten Länder hinsichtlich der Rahmenbedingungen für Unternehmensgründung und Expansion haben.

Beim Teilbereich „Starting a business“ erreichte Deutschland im Jahr 2008 unter den 181 Ländern gerade einmal Platz 102 (vgl. Tabelle 1). Gegenüber dem Vorjahr hatte sich Deutschland sogar um 27 Plätze verschlechtert. Dabei bestehen vor allem hinsichtlich der Verfahrensschritte und des Zeitaufwands bei der Gründung und Registrierung einer neuen Firma deutliche Unterschiede zu den anderen OECD-Ländern. Empirische Untersuchungen¹⁵ zeigen, dass einerseits

beschwerliche Registrierungsverfahren private Investitionen dämpfen und sie andererseits den Weg in die Schattenwirtschaft und Korruption begünstigen.

Auch bei der Eigentumsregistrierung wurde im Jahr 2008 mit dem 52. Platz keine gute Position erreicht. Zudem war auch hier in den letzten Jahren eine Verschlechterung zu beobachten. Eine effiziente Eigentumsregistrierung senkt Transaktionskosten, bremst ebenfalls die Korruption und verhindert, dass formale Titel in einen informellen Status übergehen.¹⁶ Außerdem sind sichere Eigentumsrechte eine wichtige Grundlage für die Finanzierung von Unternehmen. Jede Ineffizienz in diesem Bereich behindert die Gründung und die Expansion von Unternehmen.

Bei Baugenehmigungen und dem Bau eines Gebäudes erreichte Deutschland nach Verbesserungen in den letzten Jahren immerhin den 15. Platz. Hier schneidet Deutschland nunmehr besser ab als die OECD-Länder im Durchschnitt. Dabei wird untersucht, welche offiziellen Verfahrensschritte und Genehmigungen und die damit insgesamt verbundenen Kosten notwendig sind, damit eine Baufirma ein gebrauchsfähiges Lagerhaus (also einschließlich Elektrizität, Wasser, Telefon usw.) bauen kann. Die Effizienz von Firmengründungen und die Expansion hängen auch von diesen nachgelagerten Schritten ab.

Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln hat auf Basis einer Reihe von Quellen, zu denen OECD- und Weltbank-Daten gehören, einen Regulierungsindex entwickelt, der auch einen Index für das Regulierungsniveau der Produkt- und Dienstleistungsmärkte enthält.¹⁷ Deutschland lag im Jahr 2005 mit Rang 14 genau in der Mitte der untersuchten 28 Länder, wobei in Punktwerten der Abstand zu den am wenigsten regulierten Ländern deutlich kleiner ist als zu den am höchsten regulierten Ländern. Deutschland gehört hinsichtlich der Außenhandelsbeschränkungen zu den am wenigsten regulierten Ländern. Die mittelmäßige Position kommt dadurch zustande, dass die innerstaatlichen administrativen Belastungen vergleichsweise hoch sind.

Schwächen weist Deutschland beim Bereich Unternehmensgründungen auf: Es sind hier – etwa bei der Gründung einer Kapitalgesellschaft – wesentlich mehr administrative Hürden zu nehmen als in vielen anderen Ländern. Auch im alltäglichen Geschäftsleben erschweren umfangreiche Genehmigungs- und Lizenzierungsverfahren oftmals einen reibungslosen Ablauf.

¹¹ Vgl. N. Berthold, M. Kullas: Unternehmer – der Treibstoff des Wachstumsmotors!, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 33, 2007, H. 1, S. 56-84.

¹² Vgl. J. Messina, a.a.O.

¹³ Vgl. P. Conway, D. de Rosa, G. Nicoletti, F. Steiner: Product Market Regulation and Productivity Convergence, in: OECD Economic Studies, Nr. 43, 2006, S. 39-76.

¹⁴ World Bank: Doing Business in 2009, Washington, D.C., 2008.

¹⁵ S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer: The Regulation of Entry, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 117 (2002), Nr. 1, S. 1-37; vgl. World Bank: Doing Business in 2006. Creating Jobs, Washington, D.C., 2005, S. 6.

¹⁶ Vgl. World Bank: Doing Business in 2006. Creating Jobs, Washington, D.C., 2005, S. 6., S. 15.

¹⁷ Vgl. D. H. Enste, S. Hardege: IW-Regulierungsindex, Methodik, Analysen und Ergebnisse eines internationalen Vergleichs, in: IW-Analysen, Nr. 16, Köln 2006, S. 57 ff.

Tabelle 1
Gründung, Expansion und Schließung
von Unternehmen in Deutschland

	Deutschland	OECD-Durchschnitt
Gründung eines Unternehmens (Rang 102 von 181 Ländern)		
Verfahrensschritte (Anzahl)	9	5,8
Zeit (in Tagen)	18	13,4
Kosten (in % des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens)	5,6	4,9
Mindestkapital (in % des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens)	42,2	19,7
Baugenehmigungen (Rang 15 von 181 Ländern)		
Verfahrensschritte (Anzahl)	12	15,4
Zeit (in Tagen)	100	161,5
Kosten (in % des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens)	62,2	56,7
Eigentumsregistrierung (Rang 52 von 181 Ländern)		
Verfahrensschritte (Anzahl)	4	4,7
Zeit (in Tagen)	40	30,3
Kosten (in % des Eigentumswerts)	5,2	4,5
Schließung eines Unternehmens (Rang 33 von 181 Ländern)		
Zeit (in Jahren)	1,2	1,7
Kosten in % der (Konkurs-)Masse	8	8,4
Recovery rate (Erlösrate in US-Cents je US-Dollar)	52,2	68,6

Angaben für 2008 auf Basis der Weltbank-Datenbank „Doing Business 2009“.

Bezüglich der staatlichen Kontrolle von Unternehmen oder staatlichen Kapitalbeteiligungen weist Deutschland im Vergleich zu einer Vielzahl von Ländern – ungeachtet der aktuellen Entwicklungen – bereits einen hohen Einfluss auf. Staatliche oder unter staatlichem Einfluss stehende Unternehmen bergen die Gefahr von Wettbewerbsbeeinträchtigungen und der Diskriminierung privater Anbieter.

Austrittsschranken

Nicht nur die Gründung eines Unternehmens ist für einen erfolgreichen und möglichst reibungslosen Strukturwandel von Bedeutung. Auch die Art und Weise, wie aus der Mode gekommene oder nicht mehr wettbewerbsfähige Produkte und erfolglose Unternehmen eingestellt werden können, bestimmt über die Funktionsfähigkeit der Gütermärkte. Wird die Schließung von Unternehmen durch Regulierungen und bürokratische Hindernisse in die Länge gezogen, dann bindet dies Ressourcen, die für eine Expansion an anderer Stelle möglicherweise fehlen.¹⁸ Die Weltbank verweist darauf, dass Verbesserungen des Konkursrechts eine deutliche Verbesserung der Firmengründungen zur Folge haben: „The freedom to fail, and do

¹⁸ Vgl. L.-H. Röller: Konkurse sind notwendig, in: Handelsblatt, Nr. 15 vom 22.1.09, S. 8.

so through an efficient process, puts people and capital to its most effective use“.¹⁹

Tabelle 1 zeigt hierzu ebenfalls auf Basis der Weltbank-Datenbank „Doing Business 2009“ die deutsche Position: Von 181 Ländern erzielte Deutschland im Jahr 2008 unter der Rubrik „Closing a business“ den 33. Rang. Die Position hat sich auch hier zuletzt verschlechtert. Dabei geht es zum Beispiel um die rechtlichen und administrativen Regelungen bei Konkursverfahren. Eine Reihe von anderen Ländern hat demnach Vorteile bei der Re-Allokation der Produktionsfaktoren, wenn etwa bestehende Produkte und Unternehmen unter dem Einfluss von Nachfrage-, Organisationswandel, internationaler Konkurrenz oder in der derzeitigen Weltwirtschaftskrise unter Druck kommen und letztlich aus dem Markt scheiden.

Arbeitsmarkt flexibilisieren

Des Weiteren erfordert die Bewältigung des Strukturwandels – ob als Reaktion auf ausländische Konkurrenz oder als eigener Vorstoß – nicht nur Ideen für neue Produkte und Geld zu deren Finanzierung, sondern auch Mitarbeiter, um die Innovationen tatsächlich umzusetzen. Damit stehen auch die Arbeitsmarktinstitutionen und alle diese beeinflussenden Regelungen – wie etwa das Sozialsystem – im Fokus.²⁰ Vor allem am Arbeitsmarkt werden Probleme bei der Bewältigung des Strukturwandels wie durch eine Lupe deutlich. Hier zeigt sich zum einen, wie viele neue Arbeitsplätze entstehen, und zum anderen, wie viele freigesetzte Arbeitskräfte keinen neuen Arbeitsplatz finden und in die Arbeitslosigkeit wandern. Der Ausdruck „strukturelle Arbeitslosigkeit“ macht deutlich, dass ein nicht funktionierender Arbeitsmarkt im Gefolge des Strukturwandels zu lang andauernden Beschäftigungsproblemen führt.

Auf den Prüfstand und letztlich auf die Reformagenda müssen deshalb jene staatlichen Regelungen, die den Strukturwandel auf der Beschäftigungsebene behindern. Das kann der Kündigungsschutz sein, der junge Unternehmen eher vorsichtig sein lässt, Mitarbeiter einzustellen.²¹ Dies liegt daran, dass es bei dynamischen Unternehmen oftmals auch unetliche Zeiten gibt, in denen eine schnelle Personalanpassung erforderlich ist. Ein zu strikter Kündigungsschutz kann diese Flexibilität behindern. Auch ein generöses Sozialsystem kann den Strukturwandel bremsen und struk-

¹⁹ Vgl. Worldbank: Doing Business in 2006, a.a.O., S. 34.

²⁰ Vgl. A. D’Agostino, R. Serafini, M. Ward, a.a.O.; B. Javorcik, M. Spatareanu: Do Foreign Investors Care about Labor Market Regulations?, in: Review of World Economics, Vol. 141 (2005), Nr. 3, S. 375-403; A. Bassanini, L. Nunziata, D. Venn: Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries, in: IZA Discussion Paper, Nr. 3555, 2008.

²¹ Vgl. N. Berthold, M. Kullas, a.a.O., S. 56-84.

Tabelle 2
Beschäftigung von Mitarbeitern in Deutschland

	Deutschland	OECD-Durchschnitt
Einstellung von Arbeitern (Employing Workers, Rang 142 von 181 Ländern)		
Einstellungsindex (Difficulty of Hiring Index)	33	25,7
Arbeitszeitregulierungen (Rigidity of Hours Index)	60	42,2
Entlassungsindex (Difficulty of Firing Index)	40	26,3
Beschäftigungsregulierung (Rigidity of Employment index)	44	31,4
Entlassungskosten (Firing Costs, weeks of wages)	69	25,8

Angaben für 2008 auf Basis der Weltbank-Datenbank „Doing Business 2009“.

tuelle Arbeitslosigkeit verfestigen. Dies kann dann der Fall sein, wenn hohe Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit die Suche oder Akzeptanz eines Arbeitsplatzes in einem anderen Bereich finanziell nicht lukrativ erscheinen lassen. Die Hartz-IV-Reformen waren ein wichtiger Schritt, um Langzeitarbeitslosigkeit, die als ein Indikator für Strukturwandelprobleme herangezogen werden kann, zu verhindern und zu bekämpfen.

Auf Basis der Weltbank-Erhebung „Doing Business 2009“ gelten die deutschen Arbeitsmarktregulierungen im internationalen Vergleich als hoch. Unter den 181 beobachteten Ländern konnte Deutschland im Jahr 2008 gerade einmal den 142. Platz erzielen. Auch im Vergleich mit den anderen OECD-Ländern schneidet Deutschland bei jeder Teilrubrik schlechter ab als der OECD-Durchschnitt (vgl. Tabelle 2). Beim Einstellungsindex (Difficulty of Hiring Index) liegt Deutschland mit Blick auf die anderen OECD-Länder im Mittelfeld, dabei aber deutlich schlechter als der OECD-Durchschnitt. Hier werden zum Beispiel die Flexibilität der Arbeitsverträge und die Bedeutung von Mindestlöhnen berücksichtigt. Beim Entlassungsindex (Difficulty of Firing Index), der beispielsweise den gesetzlichen Kündigungsschutz erfasst, ist der Abstand Deutschlands zum OECD-Index stark ausgeprägt. Die Entlassungskosten sind zudem in Deutschland mit fast 70 Wochenlöhnen weit mehr als doppelt so hoch wie im OECD-Durchschnitt (26 Wochenlöhne). Auch hinsichtlich der Arbeitszeitregulierungen (Rigidity of Hours Index) schneidet Deutschland mit 60 Punkten auf einer Skala von 0 bis 100 (höchste Regulierungsintensität) abgeschlagen hinter dem OECD-Durchschnitt von 42 Punkten ab. Hier werden zum Beispiel Einschränkungen bei der Wochenend- und Nachtarbeit, Vorgaben für die Arbeitszeit und Urlaubszeitregelungen betrachtet.

Beim Teilindikator zur Arbeitsmarktregulierung im Rahmen des IW-Regulierungsindex war Deutschland im Jahr 2005 unter den 28 betrachteten OECD-

Ländern das Land mit der stärksten Arbeitsmarktregulierung.²² Das Ausmaß an Arbeitsmarktbeschränkungen ist nicht nur erheblich von den angelsächsisch geprägten Ländern entfernt, selbst eine Reihe von südeuropäischen Ländern weist hier deutliche Vorteile gegenüber Deutschland auf.

Ordnungspolitischer Handlungsbedarf

Diese Bestandsaufnahme zur Funktionsfähigkeit des Güter- und Arbeitsmarktes in Deutschland hat Defizite im internationalen Vergleich aufgezeigt. Seit langer Zeit wird Deutschland von nationalen und internationalen Beobachtern ein nicht unbeträchtlicher Reformbedarf attestiert. Es hat sich auch etwas getan. Der im Jahr 2003 einsetzende Konjunkturaufschwung in Deutschland war zum Teil auch das Resultat der Agenda 2010. Eine wichtige Aufgabe der Wirtschaftspolitik in Deutschland ist gerade in der derzeitigen Krise eine Fortsetzung der Reformen mit dem Ziel, die Anpassungsfähigkeit der Gütermärkte, des Kapitalmarktes und des Arbeitsmarktes zu erhöhen.

Bei Strukturreformen ist jedoch im Auge zu behalten, dass Einzelmaßnahmen möglicherweise ihre Wirkungen nicht oder nicht optimal entfalten können. Partielle Produktmarktformschritte laufen möglicherweise ins Leere, wenn sie nicht von Arbeitsmarktreforemen begleitet werden. Vor diesem Hintergrund hat eine Studie die Frage aufgeworfen, ob Produktmarkt- und Arbeitsmarktreforemen eine substitutive oder komplementäre Beziehung aufweisen.²³ Produktmarktderegulierungen können in den Ländern überlegen sein, in denen sich Arbeitsmarktreforemen als schwierig erweisen. Ein zeitliches Vorziehen von Produktmarktreforemen könnte politische Widerstände bei anschließenden Arbeitsmarktreforemen vermindern. Insgesamt dürfen sich Reforemen jedoch nicht auf einzelne Märkte beschränken, sondern das Zusammenspiel aller ökonomischen Märkte und damit auch die Komplementarität der Reformmaßnahmen müssen bei einem den Strukturwandel fördernden Wirtschaftspolitik im Vordergrund stehen. Dies verhindert auch, dass politische Maßnahmen Stückwerk bleiben. Spezifischen Firmen- und Branchenhilfen ist generell eine Absage zu erteilen. Konsequenz zu Ende gedacht, bedeuten sie eine Diskriminierung und Protektionismus. Vielmehr muss auf Fragen nach Maßnahmen, die den Strukturwandel erleichtern, mit einem ordnungspolitischen Antwortprofil reagiert werden, das eine bessere Funktionsfähigkeit der Märkte und ihr besseres Zusammenwirken zum Ziel hat.

²² Vgl. D. H. Enste, S. Hardege: IW-Regulierungsindex, Methodik, Analysen und Ergebnisse eines internationalen Vergleichs, in: IW-Analysen, Nr. 16, Köln 2006, S. 57 ff.

²³ Vgl. G. Fiori, G. Nicoletti, S. Scarpetta, F. Schiantarelli: Employment Outcomes and the Interaction between Product and Labor Market Deregulation: Are They Substitutes or Complements?, in: IZA Discussion Paper, Nr. 2770, Bonn 2007.