



# Diskussion

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Der

**ZUKUNFT**

den Weg

**BAHNEN**

Strukturwandel und Strukturpolitik  
in Deutschland



## Der Zukunft den Weg bahnen

Strukturwandel und Strukturpolitik in Deutschland

| Kapitel | Inhalt  | Seite |
|---------|---|-------|
| 1       | Einleitung: Die Wirtschaft ist kein Evergreen                                       | 2     |
| 2       | Strukturwandel – Service immer größer geschrieben                                   | 3     |
| 3       | Erklärungsansätze für den Strukturwandel –<br>Viele Puzzleteile ergeben ein Bild    | 5     |
| 4       | Facetten des Strukturwandels –<br>Auch Verlierer sind Sieger                        | 19    |
| 5       | Politik in Zeiten des Strukturwandels –<br>Den Rahmen für die Unternehmen gestalten | 32    |

## 1 Einleitung: Die Wirtschaft ist kein Evergreen

Mit dem Slogan „Schönes bleibt“ wirbt ein öffentlich-rechtlicher Radiosender für sein Programm. Auch in der Wirtschaftswelt gibt es so manchen Produktklassiker, doch insgesamt ist die Wirtschaft von permanentem Wandel geprägt. In Deutschland wie auch rund um den Globus hat sich die Unternehmenslandschaft in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten grundlegend verändert, gerieten alte Industriegiganten ins Wanken, entstanden neue Dienstleistungssparten, haben Firmen innovative, branchenübergreifende Formen der Zusammenarbeit entwickelt und ihre Präsenz im Ausland massiv verstärkt.

Dieser Strukturwandel in seinen verschiedenen Facetten soll auf den folgenden Seiten näher beleuchtet werden. Ausgehend von einer kurzen Beschreibung der wichtigsten Trends, wird uns die Frage nach den Ursachen für die strukturellen Veränderungen der Wirtschaft beschäftigen. An dieser Stelle sei bereits vorweggenommen, dass es „den“ wahren und einzigen Grund für den Strukturwandel nicht gibt. Vielmehr haben zu den Verschiebungen sowohl die Verbraucher mit ihren Konsumpräferenzen als auch die sich verändernden Produktionsbedingungen der Unternehmen ihr Scherflein beigetragen – und auch der Einfluss der Globalisierung darf keinesfalls unterschätzt werden. Daran anschließend werden die vielschichtigen Auswirkungen der sich wandelnden Wirtschaft aufgezeigt – etwa auf die Beschäftigungsentwicklung, die Formierung industrieller

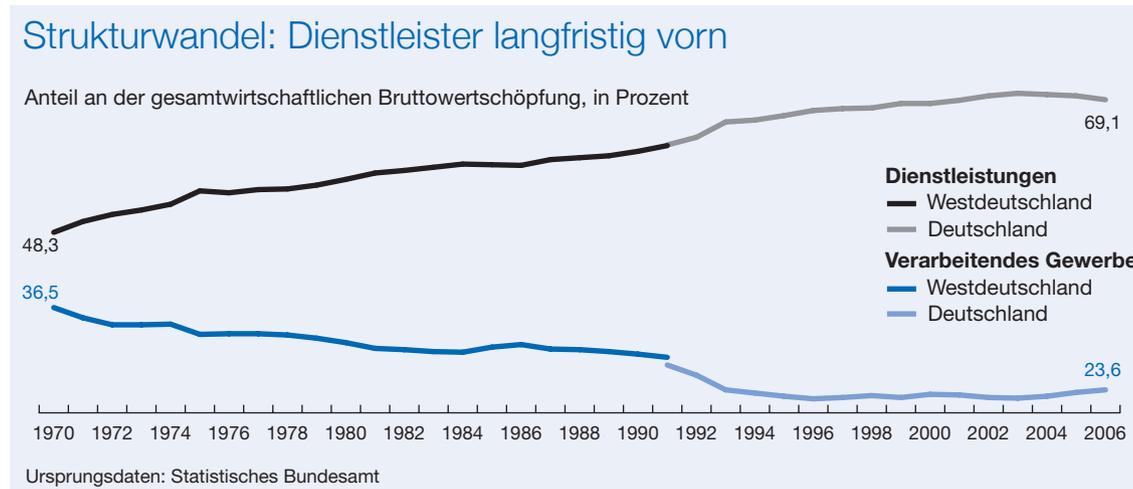
Zentren, den Außenhandel, die Einkommen oder die Entwicklung der Verbraucherpreise. Dabei wird gezeigt, dass der Strukturwandel nicht immer reibungslos verläuft und daher auch die Bundesregierung ebenso wie die Führungsriege der Bundesländer immer wieder auf den Plan ruft. Was die Politik zur Abfederung und Begleitung der strukturellen Umbrüche tun kann und vor allem, was sie tunlichst lassen sollte, wird uns deshalb im letzten Abschnitt dieser Broschüre beschäftigen.

## 2 Strukturwandel – Service immer größer geschrieben

Auch wenn der Strukturwandel viele Gesichter hat, so gehen die Betrachtungen und Debatten darüber doch zunächst einmal von der Kräfteverschiebung zwischen den Wirtschaftssektoren aus. Präziser formuliert, versteht man unter Strukturwandel die mittel- bis langfristige Verlagerung des wirtschaftlichen Schwerpunkts von der Landwirtschaft über die Industrie hin zum Dienstleistungsgewerbe. Da man diese drei Bereiche im ökonomischen Sprachgebrauch auch als primären, sekundären und tertiären Sektor bezeichnet, ist oft auch von der Tertiärisierung der Wirtschaft die Rede. Der Agrarsektor spielt für die wirtschaftliche Leistung der Bundesrepublik schon seit längerem keine sehr große Rolle mehr. Die Gewichtsverlagerung vom Verarbeitenden zum Dienstleistungsgewerbe ist dagegen beim Blick auf den Zeitraum seit 1970 unverkennbar.

So legte der von den Dienstleistungsbranchen erbrachte Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in Westdeutschland im Zeitraum 1970 bis 1991 von 48 auf 62 Prozent zu. Der Industrieanteil fiel parallel dazu von knapp 37 auf 29 Prozent. Dieses Minus bedeutet allerdings nicht, dass die Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes ihre Leistung tatsächlich zurückgeschraubt hätten – im Gegenteil: Die nominale Wertschöpfung der westdeutschen Industrie war 1991 mit 368 Milliarden Euro mehr als dreimal so groß wie im Jahr 1970 mit 119 Milliarden Euro. Nur sind die Dienstleistungen sehr viel stärker gewachsen, sodass der relative Anteil der Industrie an der Wirtschaftsleistung eben gesunken ist.

Im wiedervereinigten Deutschland setzte sich der Trend zum Service, gemessen an den Wertschöpfungsanteilen, zunächst sogar noch verstärkt fort. Dies war allerdings auch darauf zurückzuführen, dass die Industrie in den östlichen Bundesländern schwer mit dem Umbruch

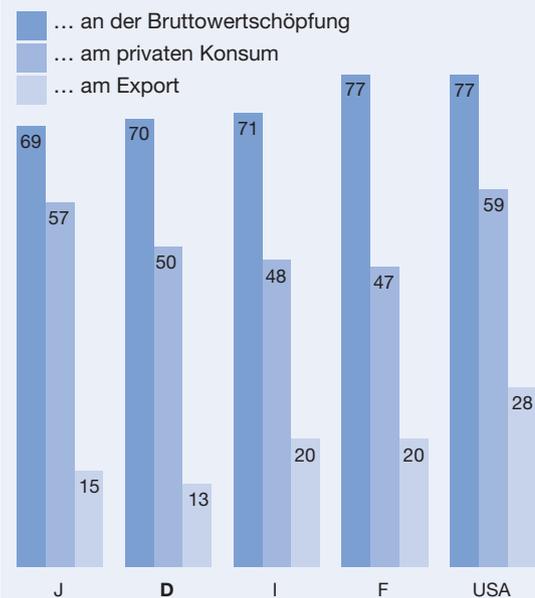


des Wirtschaftssystems zu kämpfen hatte. Aus diesem Grund ging die Wertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes bis Mitte der neunziger Jahre sogar absolut betrachtet zurück und konnte erst danach wieder ansteigen – bis 2006 auf 490 Milliarden Euro. Von 1991 bis 1996 verringerte sich denn auch der Anteil der Industrie an der Wirtschaftsleistung um mehr als 5 Prozentpunkte auf gut 22 Prozent, während der Dienstleistungsanteil von 62 auf mehr als 67 Prozent kletterte. Seither haben sich die Verhältnisse allerdings stabilisiert – zuletzt erhöhte sich der Wertschöpfungsanteil des Verarbeitenden Gewerbes sogar wieder auf fast 24 Prozent. Die viel zitierte De-Industrialisierung ist demnach zumindest vorerst zum Stillstand gekommen.

Eine ähnliche Entwicklung war in den zurückliegenden Jahrzehnten auch im Hinblick auf die Beschäftigung zu beobachten. Bis zum Jahr 2006 steigerte sich der Anteil der Erwerbstätigen, die in Dienstleistungsbranchen arbeiten, auf 72 Prozent. Lediglich noch 19 Prozent sind im Verarbeitenden Gewerbe zu finden – womit sich der Anteil seit den frühen siebziger Jahren nahezu halbiert hat. Dass der Erwerbstätigenanteil im Sektors höher ist als der entsprechende Wertschöpfungsanteil – in der Industrie ist es umgekehrt –, lässt auf eine im Schnitt niedrigere Produktivität der Servicebeschäftigten schließen, sprich: Die Produktionsleistung je Mitarbeiter fällt im Dienstleistungsbereich im Mittel geringer aus als im Verarbeitenden Gewerbe. Es darf bei der Interpretation dieser Zusammenhänge allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass etwa Zeitarbeitnehmer zwar statistisch dem Servicebereich zugeordnet

## Strukturwandel international: Service made in USA

Anteil des Dienstleistungssektors ... 2005, in Prozent



Ursprungsdaten: OECD

werden, de facto aber oftmals für Industriebetriebe tätig sind.

Insgesamt waren die Dienstleister in den vergangenen Jahren klar auf dem Vormarsch – und das nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Industrienationen. Das Ausmaß der Tertiarisierung unterscheidet sich von Land zu Land jedoch zum Teil erheblich.

Deutschland rangierte beim Dienstleistungsanteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung im Jahr 2005 zusammen mit Japan am Ende der internationalen Rangliste. Vorreiter auf dem Weg zur Servicegesellschaft waren

dagegen die USA und auch Frankreich. In diesen Staaten werden mehr als drei Viertel der Wirtschaftsleistung im Dienstleistungssektor erbracht. Unabhängig von diesen Unterschieden zwischen den Ländern fällt generell auf, dass die Servicebranchen hinsichtlich des privaten Konsums und vor allem beim Export eine weit geringere Rolle spielen als hinsichtlich der Wertschöpfung. Dies signalisiert, dass Dienstleistungen vor allem als Vorleistungen für die produzierenden Unternehmen an Bedeutung gewonnen haben, der private Verbrauch sowie der Außenhandel dagegen nach wie vor von den Waren dominiert werden. Daraus lässt sich wiederum schließen, dass die Tertiarisierung im Wesentlichen ein Ergebnis der sich verändernden industriellen Fertigungsprozesse ist. Diese und andere Erklärungen des Strukturwandels werden im folgenden Abschnitt eingehender unter die Lupe genommen.

### 3 Erklärungsansätze für den Strukturwandel – Viele Puzzleteile ergeben ein Bild

Wer einen Krimi liest, der hat berechtigte Hoffnungen, am Ende eine eindeutige Antwort auf die Frage „Wer war's?“ zu bekommen. Für Ökonomen war es schon vor Jahren eine ebenso spannende Herausforderung zu ergründen, wer oder was die „Verantwortung“ für den wirtschaftlichen Strukturwandel trägt. Ziemlich schnell hat sich allerdings die Erkenntnis verbreitet, dass es mehr als nur eine Ursache für die sich rasch verändernden wirtschaftlichen Verhältnisse gibt. Sowohl die Verbraucher als auch die Unternehmen haben ihren Teil zum Strukturwandel beigetragen. Die vier wesentlichen Erklärungsansätze in Kurzform:

1. Die Konsumenten geben mit steigendem Wohlstand einen größeren Teil ihres Einkommens für Servicegüter aus (Abschnitt 3.1).
2. Im gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozess spielen Dienstleistungen eine immer größere Rolle. Hinzu kommt, dass Serviceleistungen, die bislang innerhalb von Industrieunternehmen erbracht wurden, in Dienstleistungsfirmen ausgelagert werden (Abschnitt 3.2).
3. Die zunehmende Verlagerung von Produktionsteilen an Standorte im Ausland betrifft bislang vor allem die Industrie und weniger die Dienstleistungsbranche (Abschnitt 3.3).

4. Der im Vergleich zur Industrie geringere internationale Wettbewerbs- und Preisdruck im Dienstleistungssektor hat, gemessen an den Anteilen an der nominalen Wertschöpfung, das Gewicht dieses Wirtschaftszweigs ansteigen lassen (Abschnitt 3.4).

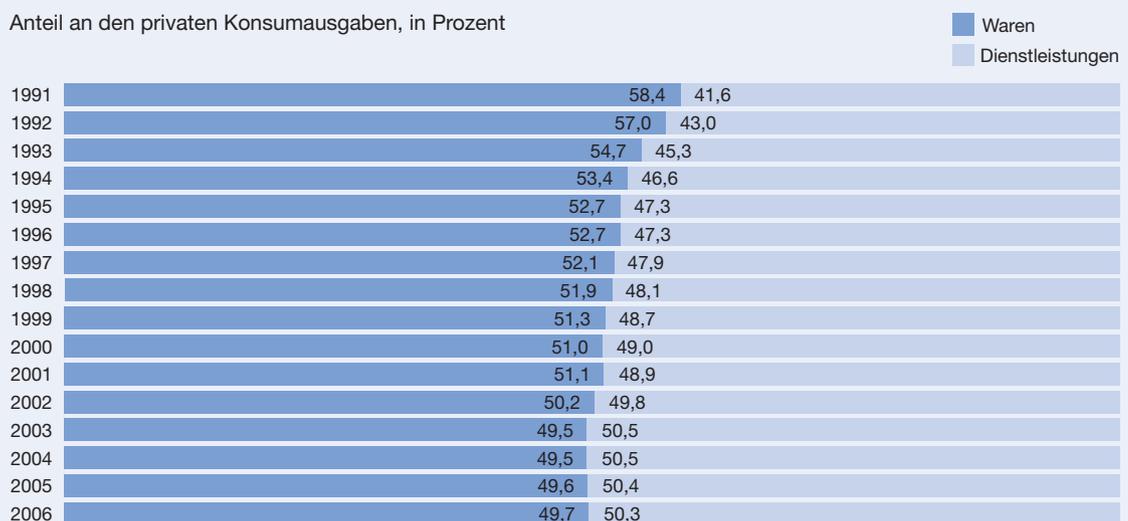
### 3.1 Nachfragewandel – Auch Computerkäufer gehen zum Doktor

In einer Marktwirtschaft entscheiden in erster Linie die Wünsche der Konsumenten darüber, was die Unternehmen produzieren. Das, was die Haushalte nachfragen, hängt nun aber ganz entscheidend von ihrem Wohlstandsniveau ab. Generell gilt: Je höher das Einkommen, desto größer der Anteil an erworbenen Dienstleistun-

gen. Der Grund hierfür ist einfach. Wer wenig Geld zur Verfügung hat, wird zunächst einmal Nahrungsmittel kaufen, um Hunger und Durst zu stillen, und er wird sich ein preiswertes Dach über dem Kopf suchen. Mit steigendem Wohlstand, gesättigt und gut gebettet, treten dann andere Wünsche in den Vordergrund. Die Menschen leisten sich eine Reise, bilden sich weiter, gönnen sich ab und zu eine Massage und gehen einem sportlichen oder kulturellen Hobby nach. Entsprechend fragen sie beispielsweise verstärkt Dienstleistungen des Hotel- und Gaststättengewerbes, der Bildungsanbieter oder des Gesundheitswesens nach. Letzteres gewinnt auch deshalb an Gewicht, weil die Bevölkerung zunehmend altert und die Menschen daher tendenziell öfter zum Arzt gehen oder Pflege- sowie andere soziale Dienste in Anspruch nehmen.

## Konsumstruktur: Service erobert die Führung

Anteil an den privaten Konsumausgaben, in Prozent



Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt

Forciert wird dieser nachfragegetriebene Strukturwandel noch dadurch, dass die Konsumenten beim Kauf zahlreicher Waren in stärkerem Maße zusätzliche Dienstleistungen verlangen. Wer sich etwa einen teuren PC oder ein hochwertiges Notebook kauft, verlangt bei der Installation einen funktionierenden Kundenservice und wird möglicherweise, wenn mal was kaputt geht, die Hotline des Herstellers oder einen „Computer-Doktor“ zu Rate ziehen. Und auch sonst wird unser Alltag immer komplizierter, sodass die Bürger unter anderem häufiger die Hilfe von Finanz- und Steuerberatern oder Rechtsanwälten benötigen.

Diese Entwicklung schlägt sich sehr deutlich in den privaten Konsumausgaben nieder. Der Anteil ihres Budgets, den die Haushalte in Deutschland für Dienstleistungen ausgeben, ist von knapp 42 Prozent im Jahr 1991 auf über 50 Prozent im vergangenen Jahr gestiegen; spiegelbildlich steckten die Bundesbürger immer weniger Geld in industriell hergestellte Waren. Das bedeutet natürlich nicht, dass die Deutschen heute weniger Nahrungsmittel konsumieren oder Haushaltsgeräte kaufen als zu Beginn der neunziger Jahre, schließlich sind ihre Einkommen im betrachteten Zeitraum insgesamt gestiegen. Entsprechend kletterte der Wert der erstandenen Waren innerhalb von 15 Jahren um 29 Prozent; der Dienstleistungskonsum legte allerdings um stolze 83 Prozent zu.

Dabei fällt auf, dass der Wandel der Verbrauchsgewohnheiten vor allem im zurückliegenden Jahrzehnt stattgefunden hat. Zwischen 1991 und 1999 verringerte sich der Anteil der Konsumausgaben, der den Warenproduzenten zugute-

kam, bereits von 58 auf 51 Prozent. Danach gab es lediglich noch einen leichten Rückgang. Umgekehrt hat der Dienstleistungssektor von den deutschen Verbrauchern seit der Jahrtausendwende kaum noch nennenswerte zusätzliche Impulse erhalten – in sechs Jahren erhöhte sich sein Konsumanteil gerade mal um weitere 1,3 Prozentpunkte.

### 3.2 Wandel der Produktionsprozesse – Mehr Service im Angebot

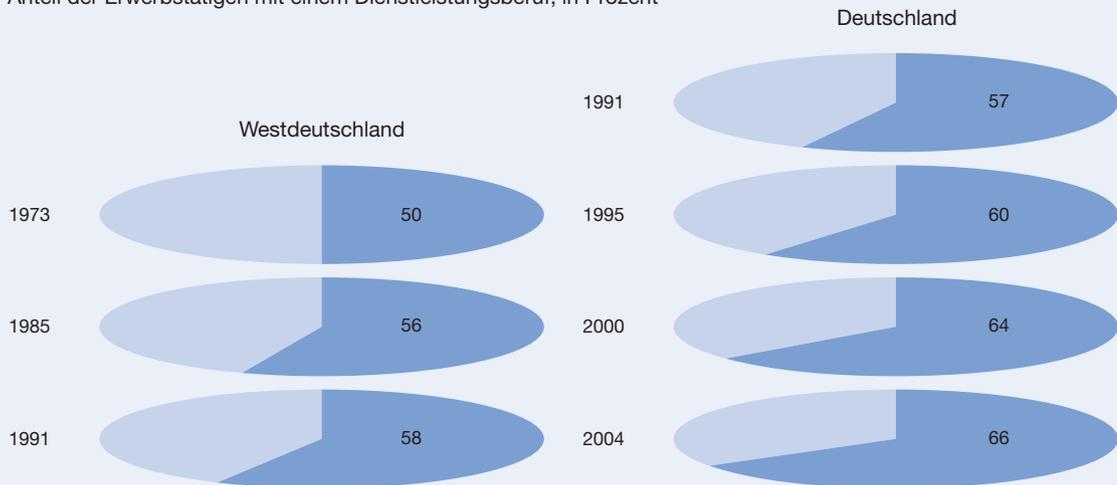
Die immer größere Rolle, welche die Dienstleistungen im Herstellungsprozess industrieller Güter spielen, lässt sich gleich an drei Entwicklungen ablesen:

### Service zunehmend unverzichtbarer Begleiter von Industriewaren

Ein deutsches Industrieunternehmen, das sich heute im Wettbewerb zum Teil gegen die Konkurrenz aus aller Welt durchsetzen muss, kommt ohne ein umfangreiches Dienstleistungspaket oft nicht mehr aus. Dies wissen etwa die Firmen im Maschinen- und Anlagenbau seit langem. Daher beziehen sie zum Beispiel die Kundenwünsche bereits im Stadium der Forschung und Entwicklung ein, sie schulen die Mitarbeiter des Kundenbetriebs, damit diese die neue Fertigungsanlage problemlos bedienen können, und sie bieten – hausgemacht oder in Zusammenarbeit mit Kreditinstituten – maßgeschneiderte Finanzierungslösungen an. Gerade durch diese produktbegleitenden Dienste können die Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes entscheidende Wettbewerbsvorteile

### Berufe: Zwei Drittel mit Servicecharakter

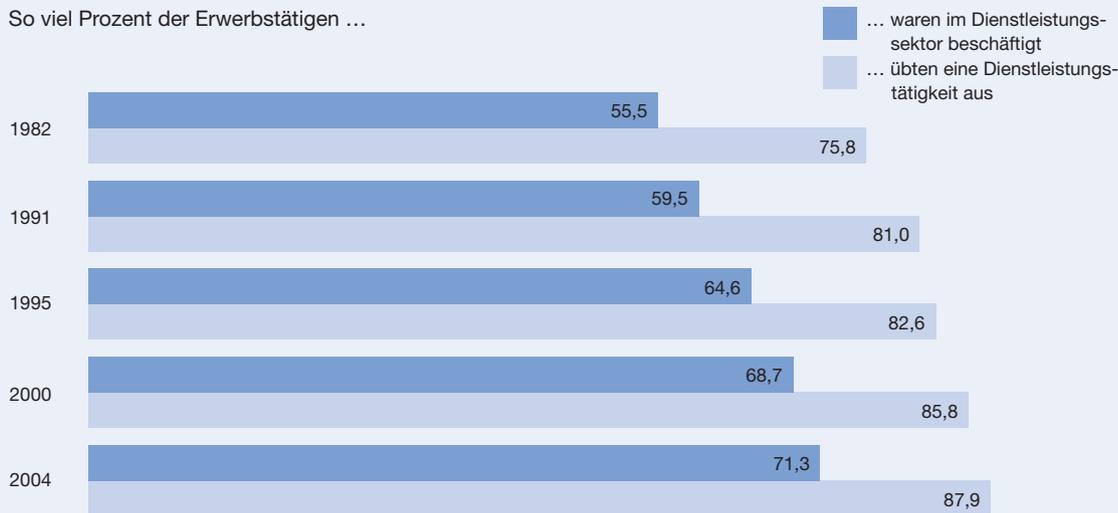
Anteil der Erwerbstätigen mit einem Dienstleistungsberuf, in Prozent



Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt; Cornelsen, 1993

## Arbeitsplatzprofil: Fast neun von zehn Beschäftigten sind Dienstleister

So viel Prozent der Erwerbstätigen ...



Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt

erlangen. Zugleich steigt dadurch aber auch die Bedeutung der Dienstleistungen am gesamtwirtschaftlichen Produktionsergebnis.

### Dienstleistungen prägen die gesamtwirtschaftliche Produktion

Auf dem Weg von der ursprünglichen Idee bis hin zum fertigen Produkt spielen – quer durch alle Branchen – Dienstleistungen mittlerweile eine entscheidende Rolle: Neue Materialien müssen erforscht werden, die Verwaltung eines Unternehmens wird aufgrund immer neuer staatlicher Vorschriften zusehends komplizierter und daher umfangreicher. Ferner gilt es, die Produktionsanlagen zu warten, für die zu verkaufenden Erzeugnisse zu werben etc. Zahlenmäßig drückt sich dies zunächst im zunehmenden Anteil der Erwerbstätigen aus, die einem Dienstleistungsberuf nachgehen. Allein

von 1991 bis 2004 stieg dieser um 9 Prozentpunkte auf 66 Prozent.

Für eine Antwort auf die Frage, was an Dienstleistungen in der gesamten Volkswirtschaft steckt, ist letztlich allerdings nicht entscheidend, welche Berufsbezeichnung ein Beschäftigter hat oder in welchem Sektor er arbeitet, sondern was er tatsächlich im Job tut. Hier zeigen die neuesten Daten, dass im Jahr 2004 zwar „nur“ 71 Prozent aller Erwerbstätigen im Sektorservice arbeiteten, aber 88 Prozent einer Dienstleistungstätigkeit nachgingen – auch in der Industrie erbringen Beschäftigte also Dienstleistungen.

Der Trend bei beiden Indikatoren ist allerdings gleich und lässt die starke Tertiarisierung erkennen. Blickt man auf die westdeutsche Wirtschaft im Jahr 1982 zurück, so waren damals nur

56 Prozent der Erwerbstätigen im Sektorservice selbst beschäftigt und lediglich 76 Prozent übten vorwiegend oder ausschließlich einen Dienstleistungsjob aus.

### **Industriefirmen gliedern Dienstleistungsbereiche aus**

Auch wenn die Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes heute wesentlich stärker als früher auf ergänzende Serviceangebote setzen, so müssen diese doch nicht zwangsläufig aus ihrem eigenen Haus stammen. Im Gegenteil, die Firmen konzentrieren sich zunehmend auf ihr Kerngeschäft und kaufen sowohl Warenbestandteile als auch für den Produktionsablauf oder für die angebotenen Güter wichtige

Dienstleistungen zu. Die mögliche Palette reicht hier von der Buchhaltung über die Gebäudereinigung und den Reparaturservice für die Kunden bis hin zur Werbung. Dieses sogenannte Outsourcing bietet dem betreffenden Betrieb eine ganze Reihe von Vorteilen.

Erstens können die Fachunternehmen, von denen die Vorleistungen bezogen werden, dank ihrer Spezialisierung die entsprechenden Leistungen oft in einer besseren Qualität anbieten. Sie verfügen möglicherweise über bessere beziehungsweise neuere Produktionstechniken oder haben genauere Kenntnisse über vom Staat vorgeschriebene Standards – etwa in Sachen Umweltschutz.

Zweitens sind die Leistungen von Spezialfirmen häufig billiger. Denn diese Unternehmen besitzen zumeist Fertigungsanlagen, die dem neuesten Stand der Technik entsprechen. Zudem beliefern sie mit ihren Nischenprodukten eine große Zahl von Kunden und können daher mit besonders günstigen Preisen aufwarten. Für viele große Konzerne ist deshalb der Zukauf solcher Güter vorteilhafter, als wenn sie diese in ihren eigenen Werken herstellen. Gerade für die deutsche Industrie ist dieses Kostensenkungspotenzial durch den Erwerb von günstigen Vorleistungen wichtig, schleppt sie doch gegenüber den meisten Konkurrenzländern einen erheblichen Arbeitskostennachteil mit sich herum.

Ein Wundermittel ist allerdings auch die intensive Zusammenarbeit mit den Lieferanten von Vorprodukten nicht. Denn selbst, wenn man die Industrie einschließlich des sogenannten Vorleistungsverbunds betrachtet, verzeichnete Deutsch-

land im Jahr 2005 im Vergleich der wichtigsten Volkswirtschaften die dritthöchsten Arbeitskosten in der Industrie. Sie erreichten je Arbeiterstunde 25,60 Euro. Ohne die Zulieferer gerechnet, war es allerdings noch rund 1 Euro mehr.

Drittens können Firmen durch Outsourcing Kapazitätsengpässe vermeiden. Denn wenn sie auf bestimmte Produktionsstufen verzichten, kommen sie mit weniger gebundenem Kapital aus und reduzieren so ihre Finanzierungskosten. Außerdem verschafft die Zusammenarbeit mit externen Lieferanten den Betrieben Zugriff auf Fachkräfte, die in ihrem Haus oder in ihrer Branche möglicherweise knapp oder überhaupt nicht verfügbar sind.

Viertens soll die Auslagerung bestimmter Produktions- oder Dienstleistungsbereiche dazu

beitragen, das Unternehmensrisiko zu senken. Statt selbst für den reibungslosen Ablauf eines umfangreichen Fertigungsprozesses sorgen zu müssen, kann sich das zukaufende Unternehmen durch Verträge mit seinen Vorleistern etwa hinsichtlich der Lieferzeitpunkte und Produktqualität absichern. Doch hier gilt es, auch die andere Seite der Medaille zu betrachten. Denn die Zusammenarbeit mit den Lieferanten birgt gewisse Ausfallrisiken und bringt unter anderem einen erhöhten Aufwand für die Qualitätskontrolle, die Einkaufsabteilung sowie den Logistikbereich mit sich.

Ganz offensichtlich überwiegen jedoch die angeführten Vorzüge des Outsourcing dessen potenzielle Nachteile. Jedenfalls ist der Anteil der Vorleistungen am Produktionswert des Verarbeitenden Gewerbes seit 1970 um

## Arbeitskosten: Zulieferer helfen sparen

Arbeitskosten je Arbeiterstunde im Verarbeitenden Gewerbe, im Jahr 2005, in Euro



Arbeitskosten mit Vorleistungsverbund: So hoch sind die Arbeitskosten, wenn die inländischen Vorleistungsbezüge der Industrie und damit die unterschiedlichen Arbeitskosten in den zuliefernden Branchen berücksichtigt werden.

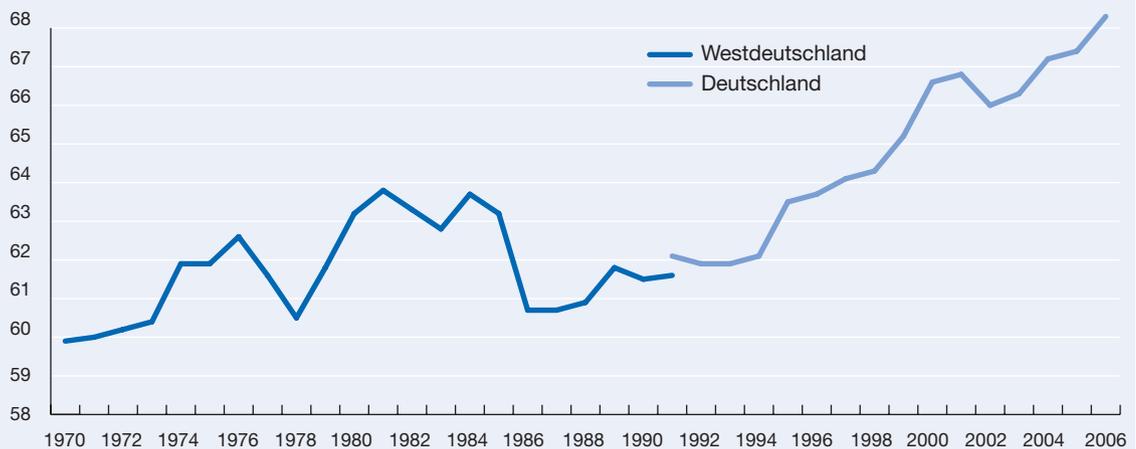
Ursprungsdaten: Eurostat

8,4 Prozentpunkte gestiegen und erreichte im Jahr 2006 einen vorläufigen Höchststand von 68,3 Prozent. Allerdings verlief die Entwicklung in diesem Zeitraum alles andere als kontinuierlich. Von 1970 bis 1991 schwankte die Vorleistungsquote in Westdeutschland zwar stark – wohl vor allem von den unterschiedlichen Konjunkturphasen beeinflusst –, blieb aber letztlich auf einem Niveau von gut 60 Prozent. Große strukturelle Veränderungen in Industrieunternehmen gab es dagegen vor allem zwischen 1993 und 2001 – der Vorleistungsanteil an der Produktion kletterte in dieser relativ kurzen Zeitspanne denn auch um etwa 5 Prozentpunkte auf knapp 67 Prozent. Ein erneuter markanter Anstieg war dann erst wieder im Jahr 2006 zu registrieren. Dieser hatte jedoch eher weniger mit Outsourcing, als mit den steigenden Energie- und Rohstoffpreisen zu tun.

Die Veränderung der Arbeitsteilung zwischen den Wirtschaftssektoren bedeutet nicht, dass zuvor im Industriebereich erbrachte Dienstleistungen nun lediglich statistisch sichtbar geworden wären. Denn während die Wertschöpfungspreise des Verarbeitenden Gewerbes in Deutschland von 1991 bis 2005 um insgesamt 11,7 Prozent anzogen, lag die Teuerung bei den von der Industrie eingesetzten Vorleistungen im gleichen Zeitraum nur bei 7,7 Prozent. Die Zulieferer konnten also, wie vermutet, ihre Waren und Dienste besonders günstig liefern. Ein solcher Preisvorteil bedeutet für die Kundenfirmen aber auch einen Anreiz, mehr von den zugekauften Produkten einzusetzen. Damit wird Outsourcing von einem rein statistischen zu einem realen Phänomen, weil tatsächlich in der Gesamtwirtschaft mehr Dienstleistungen nachgefragt werden. Letztlich dürfte die so

## Vorleistungen: Der Boom der neunziger Jahre

Anteil der Vorleistungen am Produktionswert des Verarbeitenden Gewerbes, in Prozent



Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt

## Vorleistungsbezug international: Deutschland holt auf

Anteil der Vorleistungen am Produktionswert des Verarbeitenden Gewerbes, in Prozent

|                        | 1970 | 1980 | 1991 | 2000 | 2003 |
|------------------------|------|------|------|------|------|
| Belgien                | 70   | 72   | 73   | 75   | 74   |
| Spanien                | –    | 65   | 64   | 72   | 72   |
| Niederlande            | 67   | 73   | 70   | 72   | 71   |
| Frankreich             | 66   | 67   | 67   | 70   | 70   |
| Schweden               | 64   | 70   | 67   | 69   | 70   |
| Italien                | 63   | 66   | 66   | 70   | 69   |
| <b>Deutschland</b>     | 60   | 63   | 62   | 67   | 67   |
| Österreich             | 60   | 65   | 64   | 64   | 65   |
| Dänemark               | 66   | 68   | 65   | 65   | 65   |
| Schweiz                | –    | –    | 64   | 64   | 64   |
| Vereinigtes Königreich | 64   | 64   | 62   | 63   | 64   |
| USA                    | 61   | 69   | 65   | 65   | 63   |
| Japan                  | 68   | 71   | 64   | 63   | 63   |

Deutschland: bis 1980 nur Westdeutschland; Spanien, Schweden und Schweiz: Werte für 2002 statt 2003.

Ursprungsdaten: OECD, Statistisches Bundesamt

erzeugte größere Wertschöpfung aber allen Wirtschaftszweigen zugutekommen.

Der aufgezeigte Tertiarisierungstrend fiel im Übrigen in der Bundesrepublik stärker aus als in anderen Industriestaaten. Einen ähnlich kräftigen Anstieg der Vorleistungsquote, wie er in den neunziger Jahren hierzulande zu beobachten war, verbuchten lediglich das spanische sowie das italienische Verarbeitende Gewerbe. In Frankreich war nur in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts eine merklich

ansteigende Vorleistungskurve festzustellen. In den meisten Ländern hat sich der Anteil der Vorleistungen am industriellen Produktionswert dagegen schon seit Jahren nicht mehr grundlegend verändert.

Deutschland hat damit gegenüber den anderen Industrienationen Boden gutgemacht. Noch 1970 rangierte die hiesige Vorleistungsquote mit 60 Prozent im internationalen Vergleich am unteren Ende der Skala. Inzwischen weist die Bundesrepublik einen mittleren Vorleistungsgrad auf.

### 3.3 Wandel der internationalen Arbeitsteilung – Neue Märkte bieten neue Chancen

Der Export gehört seit Jahren zu den treibenden Kräften der Konjunktur in Deutschland; immer wieder erreichen die Verkäufe von industriell hergestellten Waren ins Ausland neue Rekordmarken. Die industrielle Wertschöpfung ist allerdings nicht in gleichem Ausmaß mit angestiegen. Eine Erklärung hierfür kann darin bestehen, dass in den heutigen Ausfuhren eine geringere Eigenleistung der Industrie steckt als früher. Das kann zum einen am Outsourcing liegen – denn der stärkere Zugriff der Industriefirmen auf Serviceleistungen lockert den Zusammenhang zwischen der eigentlichen industriellen Wertschöpfung und dem Wert der Exportgüter. Zum anderen steckt in den an ausländische Kunden gelieferten Waren aber inzwischen auch

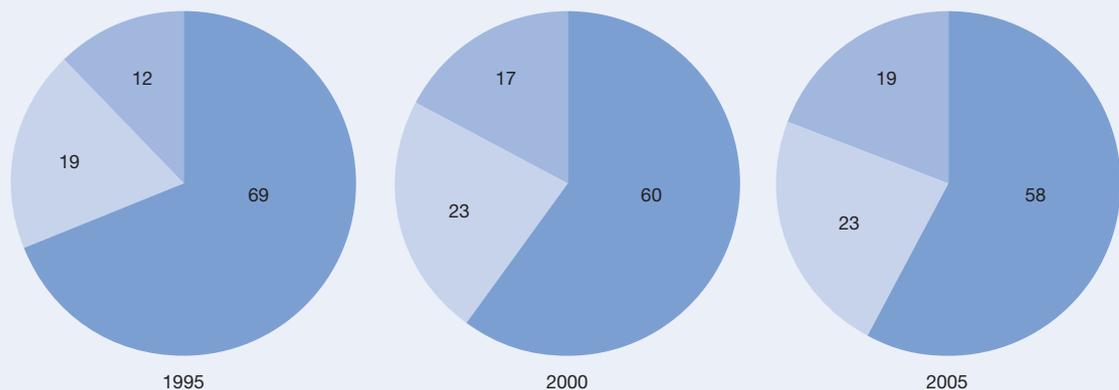
ein höherer Anteil an importierten Vorleistungen. Dahinter steckt das sogenannte Offshoring, wobei die Unternehmen Produkte oder Produktteile, die sie bislang selbst gefertigt haben, nun von Zulieferern im Ausland beziehen.

Diese Entwicklung war bereits in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts zu beobachten, als etwa die Textil- und Schuhindustrie große Teile ihrer Produktion in Niedriglohnländern verlagerten. In den Folgejahren wanderte zudem vor allem die Herstellung einfacher Elektroartikel mehr und mehr ins kostengünstigere Ausland. Inzwischen hat die Offshoring-Welle, ermöglicht durch moderne Kommunikationstechnologien, aber auch den Dienstleistungsbereich erfasst. So haben hiesige Firmen beispielsweise ihre Callcenter in Ländern mit niedrigeren Arbeitskosten angesiedelt oder

#### Exporte: Das Ausland liefert selbst zu

So viel Prozent der deutschen Warenexporte bestanden aus ...

- ... inländischer Wertschöpfung
- ... importierten Vorleistungen
- ... importierten Gütern



Quelle: Statistisches Bundesamt

lassen etwa Programmierarbeiten in Indien und Osteuropa ausführen.

Ein Blick auf die Zusammensetzung der deutschen Warenexporte liefert den Beleg für die Bedeutung des Offshoring: Der Anteil an importierten Vorleistungen und fertigen eingeführten Gütern an der Gesamtausfuhr stieg von 31 Prozent im Jahr 1995 auf 42 Prozent zehn Jahre später. Während die nominalen Warenexporte in diesem Zeitraum um 105 Prozent zulegten, verzeichneten die für den (Wieder-)Export bestimmten Einfuhren ein Plus von 175 Prozent. Dabei erhöhte sich der Wert der importierten Vorleistungen um 155 Prozent, der Wert der für den Auslandsverkauf vorgesehenen Importgüter sogar um 206 Prozent. Zu beachten ist allerdings, dass sich der größte Teil dieses Strukturwandels der Exportgüter in den neunziger Jahren vollzog.

Dennoch scheint die Zahl der Skeptiker bis heute kaum zu schrumpfen, die Deutschland zur Basarökonomie verkommen sehen – die heimische Wirtschaft schleust ihrer Ansicht nach ausländische Güter nur noch durch und die inländische Wertschöpfung bleibt dabei angeblich auf der Strecke. Doch von einer Standortflucht der deutschen Industrieunternehmen kann keine Rede sein – nach wie vor ist die Bundesrepublik europaweit der größte und weltweit der viertgrößte Industrieproduzent. Und auch wenn das Gewicht ausländischer Vorleistungen an der Produktion und am Export zweifellos zugenommen hat, so muss dies der hiesigen Industrie keinesfalls schaden. Für diese positivere Sichtweise gibt es gleich mehrere Argumente:

1. Unternehmen, die einen Teil ihrer Fertigung im kostengünstigeren Ausland durchführen, können von dort passgenaue und günstige Vorleistungen beziehen. Diese senken hierzulande die Produktionskosten und steigern so die Wettbewerbsfähigkeit des hiesigen Standorts.
2. Um auf den ausländischen Märkten eine starke Position zu erobern, müssen die Firmen oft vor Ort präsent sein. Laut einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertags zielten im Jahr 2006 insgesamt 27 Prozent der Direktinvestitionen deutscher Unternehmen auf die Erschließung von Auslandsmärkten ab. Weitere 42 Prozent dienten dem Vertrieb und dem Kundendienst. Die Tochterunternehmen an den Auslandsstandorten beziehen jedoch viele Leis-

tungen von ihren Müttern am Standort D – was die hiesige Produktion wiederum stabilisiert oder sogar steigern hilft.

3. Nicht selten hat ein Betrieb, der für seine Fertigung bestimmtes Fachpersonal benötigt, gar keine andere Wahl, als an ausländischen Standorten zu produzieren. Denn hierzulande fehlen auf vielen Qualifikationsstufen bereits heute „passgenaue“ Fachkräfte, und die Möglichkeiten, diese nach Deutschland zu holen, sind aufgrund der starren Zuwanderungsregeln nach wie vor eng begrenzt.

Doch trotz dieser Vorteile ist auch an den Auslandsstandorten nicht alles Gold, was glänzt. Immer wieder müssen Unternehmen erkennen, dass die Dinge im erworbenen Betrieb oder in der neuen Niederlassung nicht rund laufen und ziehen zum Teil ihr Engagement sogar wieder zurück. Die Gründe hierfür können unter anderem sein, dass die Tochterfirma nicht in der gewünschten Qualität produziert, bestimmte Produktionsmittel im betreffenden Land nur zu hohen Kosten zu haben sind, das Werk die benötigten Teile nur unzuverlässig liefert, das erforderliche qualifizierte Personal fehlt oder die Koordination und Kommunikation zwischen Mutter- und Tochterbetrieb sich als zu kostenträchtig erweist.

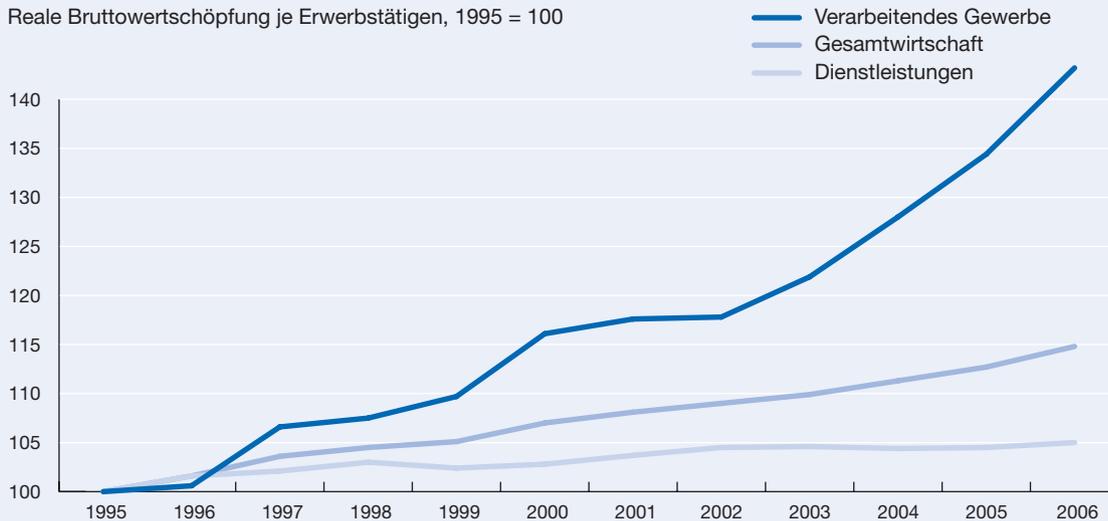
Wie gewichtig diese Nachteile unterm Strich sind und in welchem Ausmaß sich die zuvor aufgeführten positiven Effekte entfalten, die das Offshoring für die deutsche Industrie bis heute mit sich gebracht haben, ist allerdings mit den verfügbaren Daten kaum abschließend zu beurteilen.

### 3.4 Wandel der Produktivitäts- und Preisverhältnisse – Industrie stärker unter Wettbewerbsdruck

Wie wir bereits festgestellt haben, schlägt sich der Strukturwandel unter anderem in einer Verschiebung der Sektoranteile an der nominalen Bruttowertschöpfung nieder. Für diese nominale Wertschöpfung sind nun sowohl die produzierten Gütermengen, als auch die erzielten Preise entscheidend. Diese wiederum werden von der Produktivitätsentwicklung maßgeblich mitbestimmt. Denn eine Steigerung der Herstellungsleistung je Arbeitnehmer – etwa durch den Einsatz innovativer Technologien – ermöglicht es dem betreffenden Unternehmen, seine Güter zu niedrigeren Preisen zu verkaufen.

## Produktivität: Industrie mit kräftiger Leistungssteigerung

Reale Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen, 1995 = 100



Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt

Diese Zusammenhänge haben in den vergangenen Jahren beim Wandel von der Industrie zum Dienstleistungssektor offenbar auch eine Rolle gespielt. Der in der Regel härtere globale Wettbewerb im Industriebereich zwingt die dort tätigen Unternehmen viel stärker als die Dienstleister dazu, über den technischen Fortschritt und Rationalisierungen die Produktivität zu steigern und dies in sinkenden Preisen an ihre Kunden weiterzugeben – beziehungsweise die Preise zumindest nicht so deutlich anzuheben. Allerdings besteht inzwischen auch in einzelnen Servicebranchen ein erheblicher Wettbewerbsdruck – etwa in der international konkurrierenden Telekommunikationssparte.

Generell bestätigen die amtlichen Statistiken aber die vermuteten Unterschiede zwischen der Industrie und den Dienstleistern. So legte

die Produktivität – also die reale Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen – von 1995 bis 2006 in der Industrie jahresdurchschnittlich um 3,3 Prozent zu und damit deutlich kräftiger als im Sektorservice (plus 0,4 Prozent).

Die Preistrends passen nicht ganz so perfekt ins Bild. Denn von 1995 bis 2006 stieg das Preisniveau im Dienstleistungsgewerbe mit 0,5 Prozent pro Jahr nur geringfügig stärker als im Industriebereich (plus 0,3 Prozent). In der ersten Hälfte der neunziger Jahre hatten die Servicepreise noch um jährlich 3,5 Prozent angezogen – gegenüber 1,8 Prozent im Industriebereich. Die ungewöhnliche Entwicklung der jüngeren Zeit beschränkt sich allerdings, wie ein näherer Blick zeigt, auf die Jahre 1995 bis 2000, als die Preise für Dienstleistungen stagnierten, während sich Industrierzeugnisse im jährlichen

## Preise: Industrie unter Wettbewerbsdruck

Preisindex, berechnet aus dem Verhältnis von nominaler zu realer Bruttowertschöpfung, 1995 = 100



Schnitt um 0,2 Prozent verteuerten. Seither verlaufen die Preiskurven aber wieder in die erwarteten Richtungen – von 2000 bis 2006 mussten für Dienstleistungen im jährlichen Mittel 0,9 Prozent, für Industrieprodukte aber nur 0,3 Prozent mehr bezahlt werden. Die Industrie zeigt sich also jüngst wieder als der erwartete Produktivitätsgewinner und Preisverlierer.

Um diesen Erklärungsansatz für den Strukturwandel zu vervollständigen, müssen noch die Arbeitskosten sowie die Wechselkursentwicklung berücksichtigt werden. So sind die Arbeitskosten je Beschäftigtenstunde im Verarbeitenden Gewerbe zwischen 1997 und 2006 zwar nur noch um 2 Prozent pro Jahr gestiegen – nach jährlich 6 Prozent von 1991 bis 1996. Dennoch liegen die Arbeitskosten sowie auch die Lohnstückkosten – die zusätzlich das Pro-

duktivitätsniveau berücksichtigen – im internationalen Vergleich noch am oberen Ende. Zudem erhöhten sich die industriellen Arbeitskosten bis zuletzt deutlich stärker als im Dienstleistungsbereich, sodass die Industrie gezwungen war, auf die Produktivitätstube zu drücken. Und nicht zuletzt bekamen die auf den globalen Märkten aktiven Industriefirmen die Aufwertung des Euro (beziehungsweise schon zuvor der D-Mark) zu spüren. Um der damit einhergehenden Verteuerung der Exporte entgegenzuwirken, mussten die Unternehmen permanent auf moderne, kostengünstige Fertigungsverfahren und innovative Produkte setzen. Dies wirkte wie eine zusätzliche Produktivitätspeitsche und sorgte für eine gegenüber der Konkurrenz günstigere Preisentwicklung – mit den zuvor bereits beschriebenen Folgen für den beobachteten Strukturwandel.

## 4 Facetten des Strukturwandels – Auch Verlierer sind Sieger

Egal, welchen Erklärungsansatz des Strukturwandels man am überzeugendsten finden mag – leugnen kann die wirtschaftlichen Umwälzungen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte niemand. Die vielfältigen Folgen dieses Prozesses sollen im Folgenden stärker beleuchtet werden.

Dabei wird sich herausstellen, dass einige Auswirkungen der strukturellen Verschiebungen durchaus dem klassischen Sieger-Verlierer-Muster entsprechen – etwa im Hinblick auf die Zahl der Beschäftigten, die im Dienstleistungsgewerbe in den zurückliegenden Jahren angestiegen, im Industriesektor dagegen zurückgegangen ist. Doch auf der Strukturwandel-Palette gibt es eben nicht nur die Farben schwarz und weiß. So zeigt sich unter anderem, dass gerade Industrieunternehmen den Kern sogenannter Branchencluster bilden, die für die wirtschaftliche Entwicklung vieler Regionen in Deutschland eine wichtige Rolle spielen. Zudem ist das Verarbeitende Gewerbe nach wie vor der weitaus forschungstärkste Wirtschaftszweig und damit der Innovationstreiber Nummer eins.

### 4.1 Beschäftigung – Jobwanderung über Sektorengrenzen

Wenn in den vergangenen Jahren Meldungen über Stellenabbaupläne kursierten, betraf dies

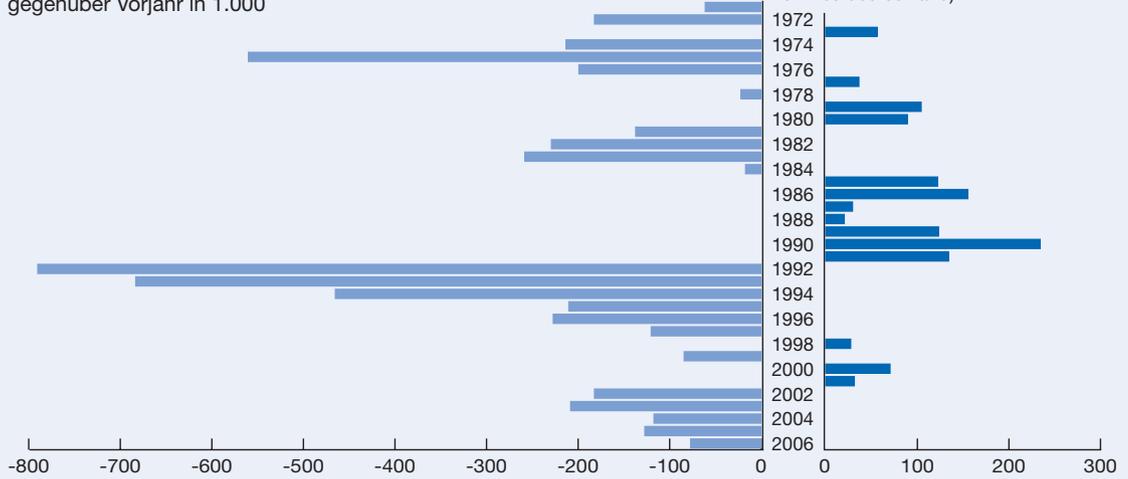
in der großen Mehrheit der Fälle Industrieunternehmen. Gerade in konjunkturell schwierigen Zeiten waren es die dort Beschäftigten, denen ein Jobverlust drohte. Allein in den Jahren 1992 und 1993 etwa schrumpfte die Zahl der Erwerbstätigen im deutschen Verarbeitenden Gewerbe um nahezu 1,5 Millionen.

Zu den Verlusten beigetragen hat zweifellos auch die über lange Jahre ausgesprochen rigide Arbeitsmarktordnung. Das weitgehend starre Lohngefüge zwingt Unternehmen in Krisensituationen häufig dazu, Personal abzubauen, da die Alternative, niedrigere Gehälter zu zahlen, aufgrund der tariflichen Vorgaben kaum möglich ist. Da die wenig verlässlichen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen die Firmen zudem oft zögern ließen, in Aufschwungphasen in

## Industriebeschäftigung: Viele verlustreiche Jahre

Veränderung der Zahl der Erwerbstätigen im Verarbeitenden Gewerbe, gegenüber Vorjahr in 1.000

(Bis 1991: nur Westdeutschland)

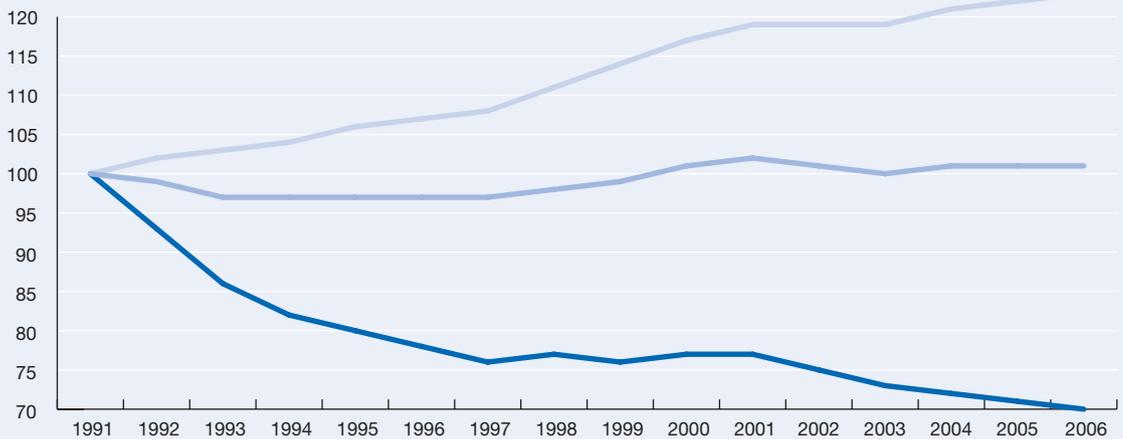


Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt

## Erwerbstätigkeit: Dienstleister als Jobmaschine

Zahl der Erwerbstätigen, 1991 = 100

— Dienstleistungen  
— Alle Wirtschaftsbereiche  
— Verarbeitendes Gewerbe



Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt

gleichem oder stärkerem Maße wieder Leute einzustellen, hat sich der Arbeitslosensockel im Laufe der Jahre per saldo deutlich erhöht. Lediglich in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre konnten in Westdeutschland die Beschäftigungsverluste, welche die Industrie in den Jahren 1981 bis 1984 hinnehmen musste, nahezu ausgeglichen werden.

Betrachtet man den Zeitraum seit der Wiedervereinigung, so musste die Industrie vor allem von 1991 bis 1997 Federn lassen – die Zahl der Erwerbstätigen in diesem Sektor schrumpfte um etwa 2,5 Millionen beziehungsweise fast ein Viertel. Zwischen 2001 und 2006 gingen nochmals gut 700.000 Arbeitsplätze im Verarbeitenden Gewerbe verloren.

Dass für Deutschland seit Beginn der neunziger Jahre unterm Strich kein Stellenminus zu Buche steht, ist allein dem expandierenden Dienstleistungsbereich zu verdanken. Mit Ausnahme des Jahres 2003 wurde dort in jedem Jahr ein Jobzuwachs verzeichnet, sodass 2006 schließlich 5,3 Millionen oder 23 Prozent mehr Erwerbstätige in den Servicebranchen gezählt wurden als 1991.

Die Dienstleistungswirtschaft hat damit den Beschäftigungsrückgang in der Bauwirtschaft (minus 23 Prozent), im Verarbeitenden Gewerbe (minus 30 Prozent) sowie in der Land- und Forstwirtschaft (minus 44 Prozent) etwas mehr als kompensieren können, sodass die Gesamtbilanz immerhin ein Plus von einer knappen halben Million Arbeitsplätzen ausweist.

#### 4.2 Einkommen – Service sorgt für Zuwachs

Angesichts der aufgezeigten Beschäftigungstrends kann es wenig erstaunen, dass die Einkommenszuwächse der vergangenen Jahre allein dem Dienstleistungssektor zu verdanken sind. Rein rechnerisch entfielen 106 Prozent des gesamtwirtschaftlichen Anstiegs der Arbeitnehmerentgelte von 1991 bis 2005 auf den Sektorservice.

Dahinter steckt, dass die Arbeitseinkommen der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich

## Einkommen: Das große Service-Plus

So viel Prozent des gesamtwirtschaftlichen Anstiegs der Arbeitnehmerentgelte von 1991 bis 2005 entfielen auf den Dienstleistungssektor



Wert über 100 Prozent: übrige Sektoren verbuchten Einkommenseinbußen; USA: Wert für Zeitraum 1991 bis 2004.

Ursprungsdaten: OECD

im genannten Zeitraum um 140 Milliarden Euro auf 738 Milliarden Euro kletterten, während sie in allen übrigen Sektoren zusammengenommen um 8 Milliarden Euro sanken. Insgesamt erhöhten sich die Arbeitnehmerentgelte in der deutschen Wirtschaft von 1991 bis 1995 damit um 132 Milliarden Euro und erreichten zuletzt den Wert von 1.130 Milliarden Euro.

In anderen westlichen Volkswirtschaften war der Dienstleistungssektor zwar nicht der einzige Bereich, der den Arbeitnehmern in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung Einkommenszuwächse bescherte, einen gewichtigen Beitrag leistete er aber überall. So steuerten die Servicebranchen in Frankreich, Belgien und Großbritannien jeweils 87 Prozent des gesamtwirtschaftlichen Einkommensanstiegs bei; in Irland und Spanien waren es immerhin noch rund 70 Prozent.

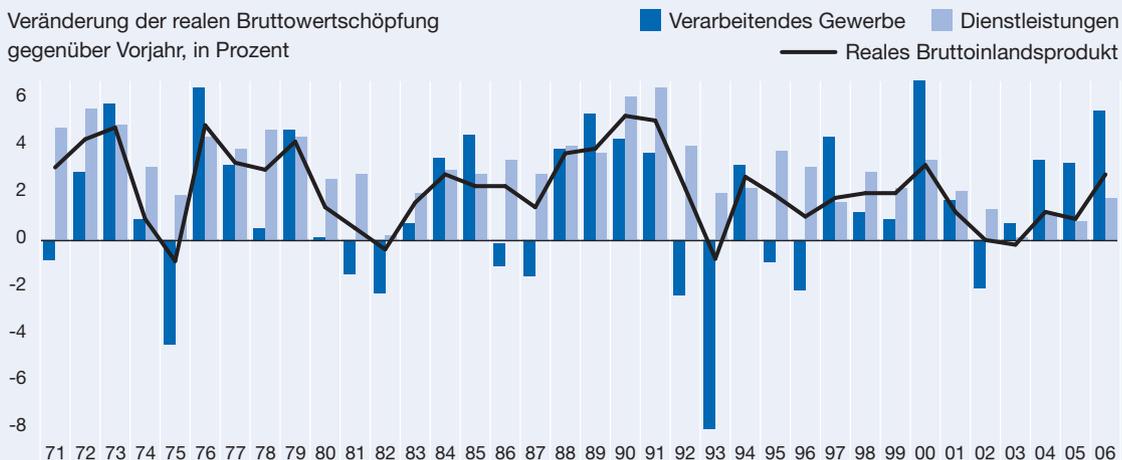
Auch wenn der Zusammenhang zwischen Strukturwandel und Einkommensverteilung relativ komplex ist, so dürfte an einer Tendenzaussage doch kaum zu rütteln sein. Faktoren wie der technische Fortschritt und die verstärkte internationale Arbeitsteilung führen dazu, dass sich in den Industrieländern die Arbeitsmarkt- und damit die Einkommenschancen geringqualifizierter Arbeitnehmer im Vergleich zu den besser ausgebildeten Kräften verschlechtern. Dies hat in den zurückliegenden Jahren nicht zuletzt die einfachen Industriearbeiter getroffen. Demgegenüber stiegen Wertschöpfung und Beschäftigung vor allem bei den Finanzierungs- und Unternehmensdienstleistungen an, wo zum Beispiel mit Anlageberatern und Marketingexperten besonders viele hochqualifizierte und gut bezahlte Erwerbstätige zu finden sind.

#### 4.3 Konjunktur – Dienstleister wirken ausgleichend

Wer glaubt, die Industrie könne – da sich ihr gesamtwirtschaftliches Gewicht in den vergangenen Jahrzehnten merklich verringert hat – auf die Konjunktur keinen allzu großen Einfluss mehr ausüben, der liegt gründlich daneben. Vielmehr ist es nach wie vor das Wohl und Wehe des Verarbeitenden Gewerbes, welches den Konjunkturverlauf maßgeblich prägt. Vor allem die Einbrüche in der industriellen realen Bruttowertschöpfung Mitte der siebziger sowie zu Beginn der achtziger und der neunziger Jahre spiegeln sich im zu diesen Zeitpunkten ebenfalls rückläufigen realen Bruttoinlandsprodukt wider. Umgekehrt erhielt beispielsweise der jüngste wirtschaftliche Aufschwung kräftigen Rückenwind aus den Industriefirmen, deren reale

### Konjunktur: Industrie bleibt prägender Sektor

Veränderung der realen Bruttowertschöpfung gegenüber Vorjahr, in Prozent



Bis 1991 nur Westdeutschland.

Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt

Wertschöpfung in den Jahren 2004 bis 2006 um insgesamt rund 10 Prozent zulegte.

Der Dienstleistungssektor hat dagegen seit 1970 die Wogen der Konjunktur tendenziell geglättet. Schließlich gab es seither kein einziges Jahr, in dem die Wertschöpfung der Serviceunternehmen schrumpfte – wenngleich sie eben auch nur selten so dynamisch anstieg wie die der Industriebetriebe in Boomphasen. Die stabilisierende Kraft der Dienstleistungen rührt vor allem daher, dass die Nachfrage nach ihnen weniger schwankt – was zumindest für eine ganze Reihe von Serviceangeboten ziemlich naheliegt. Denn ein Haarschnitt ist zum Beispiel nun mal regelmäßig fällig, egal ob die Konjunktur gerade nach oben oder nach unten zeigt. Auch die Nachfrage nach medizinischen und juristischen Dienstleistungen hat mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung wohl eher wenig zu tun.

#### 4.4 Wertschöpfung – Viele Industriesparten wachsen kräftig

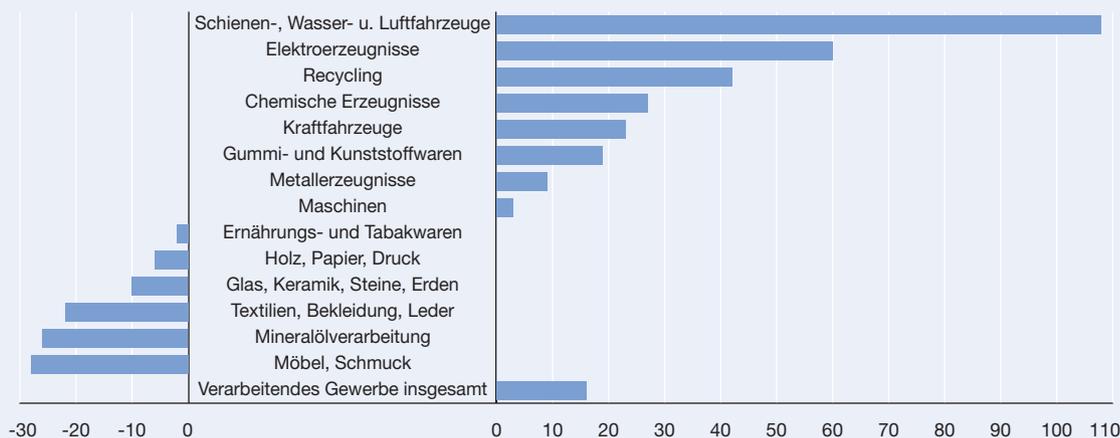
Bei allen günstigen Auswirkungen, die der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft zeigt, dürfen wir doch nicht so tun, als wäre das Verarbeitende Gewerbe nur noch ein lästiger Klotz am Bein der Wirtschaft. Schließlich ist seine reale Bruttowertschöpfung auch in den Jahren 1995 bis 2004 noch um insgesamt 16 Prozent gewachsen. Das war zwar weniger als das, was die Dienstleister schafften (plus 20 Prozent), aber doch mehr als die Wirtschaft insgesamt (plus 15 Prozent), weil in letzterer Zahl auch die rückläufige Bautätigkeit enthalten ist.

Ein abfälliges Urteil über den industriellen Sektor wäre aber ebenso verfehlt, weil es „die“ Industrie gar nicht gibt. Denn sie besteht aus einer Vielzahl unterschiedlichster Branchen, die in den vergangenen Jahren ganz verschiedene Entwicklungen aufwiesen.

Am ehesten passen noch Sparten wie die Möbel-, Schmuck-, Spielwaren- und Sportgeräteindustrie, die Mineralölverarbeitung sowie die Textil-, Bekleidungs- und Lederindustrie ins vermeintlich düstere Bild des Verarbeitenden Gewerbes. Schließlich mussten diese Branchen unter anderem aufgrund der Konkurrenz aus Billiglohnländern mit Wertschöpfungsverlusten von bis zu 28 Prozent im Zeitraum 1995 bis 2004 kräftig Federn lassen. Andere Bereiche gaben dagegen ordentlich Gas, allen voran die Hersteller von Lokomotiven, Schiffen und Flugzeugen, deren reale Bruttowertschöpfung sich seit Mitte der neunziger Jahre mehr als verdoppelte. Aber auch die Elektrobranche,

## Industrie: Viele Gewinnerbranchen

Veränderung der realen Bruttowertschöpfung von 1995 bis 2004, in Prozent



Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt

Recyclingfirmen, die Chemische Industrie sowie der Fahrzeugbau erwiesen sich mit einem Plus von 23 bis 60 Prozent als ausgesprochene Wachstumsmotoren.

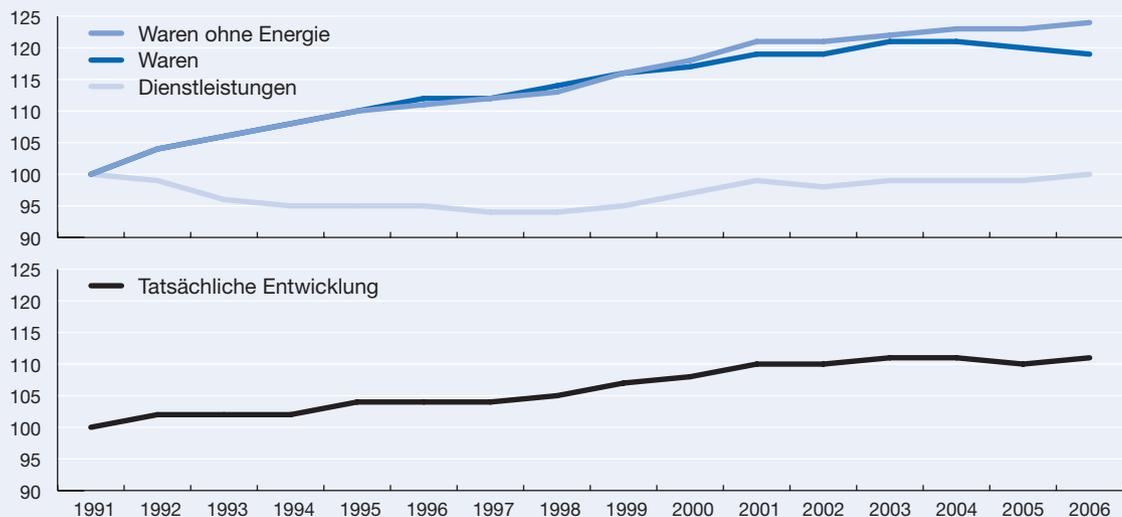
### 4.5 Kaufkraft – Wohlstandsplus durch niedrige Industriepreise

Einer der wesentlichen Vorzüge, den die Industrie im Vergleich zur Dienstleistungsbranche aufweist, ist: Sie sorgt dafür, dass die Verbraucher mehr von ihrem Geld haben. Die Erklärung dahinter ist der größere internationale Wettbewerbsdruck, dem die Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes unterliegen. Ihre Erzeugnisse müssen sich oft mit Produkten messen, welche die Konkurrenz aus Ländern rund

um den Globus anbietet. Da heißt es scharf kalkulieren. Entsprechend konnten die Industriefirmen hierzulande in den zurückliegenden Jahren kaum oder nur geringe Preiserhöhungen durchsetzen – wie bereits in Abschnitt 3.4 festgestellt wurde. Ein weiterer Beleg mit anderen Zahlen: Von 1991 bis 2006 stiegen die Preise für die von den privaten Haushalten konsumierten Dienstleistungen um insgesamt 49 Prozent beziehungsweise jahresdurchschnittlich 2,7 Prozent. Die Preise für Waren – und dazu gehören Lebensmittel ebenso wie Haushaltsgeräte oder Autos – erhöhten sich dagegen mit summa summarum 24 Prozent beziehungsweise im jährlichen Mittel 1,5 Prozent nur knapp halb so stark. Rechnet man zudem die Energiegüter heraus – deren Preise wurden in den vergangenen Jahren durch die boomende globale Nachfrage sowie durch Kriege und Krisen in den ölreichen

## Realeinkommen: Günstige Waren steigern Kaufkraft

Bereinigt man das durchschnittliche verfügbare Einkommen der privaten Haushalte mit dem Preisindex für ..., ergibt sich folgende (hypothetische) Entwicklung des realen verfügbaren Einkommens, 1991 = 100



Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt

Regionen in die Höhe getrieben –, beschränkte sich der jährliche Preisanstieg für Waren in den zurückliegenden 15 Jahren auf 1,2 Prozent.

Die geringe Verteuerung von industriell gefertigten Konsumgütern hat auch die allgemeine Inflationsrate nach unten gedrückt. Dies wiederum sorgte dafür, dass die Bundesbürger in realer Rechnung mehr von ihrem Geld hatten, sprich: für ihr in Euro und Cent gezahltes Gehalt mehr Güter erwerben konnten.

Dies lässt sich auch durch die Berechnung hypothetischer Realeinkommen verdeutlichen. Dabei geht es darum, in einer Modellrechnung zu zeigen, wie die durchschnittlichen verfügbaren Einkommen angestiegen wären, wenn die

Deutschen ihr Geld nur für bestimmte Gütergruppen ausgegeben hätten.

Fakt ist, dass das auf der Basis des gesamten Verbraucherpreisindexes ermittelte reale verfügbare Einkommen der privaten Haushalte von 1991 bis 2006 um rund 11 Prozent zugenommen hat. Legt man stattdessen einmal nur den Warenpreisindex zugrunde, ergibt sich ein Plus von etwa 19 Prozent. Benzin, Öl und Co. zusätzlich außen vor gelassen, wären die Realeinkommen im Schnitt sogar um insgesamt 24 Prozent geklettert. Anders sähe es aus, wenn die Konsumenten im betrachteten Zeitraum nur Dienstleistungen nachgefragt hätten. Dann könnte von einem realen Einkommenszuwachs überhaupt keine Rede sein.

#### 4.6 Branchenverbund – Industrie trägt Dienstleistungswachstum

Wer nur ein vereinfachtes Schema des Strukturwandels betrachtet – wonach sich der wirtschaftliche Schwerpunkt von der Industrie zum Dienstleistungsbereich hin verlagert –, der übersieht leicht, dass die beiden Sektoren eng miteinander verzahnt sind. Dabei sind die Serviceunternehmen noch stärker auf ihre Kunden aus den Industriesparten angewiesen als umgekehrt. So hätten Wirtschaftsberater, Werbeagenturen oder auch Gebäudereiniger weitaus weniger zu tun, wenn ihnen die Nachfrage aus dem Bereich des Verarbeitenden Gewerbes wegbrechen würde.

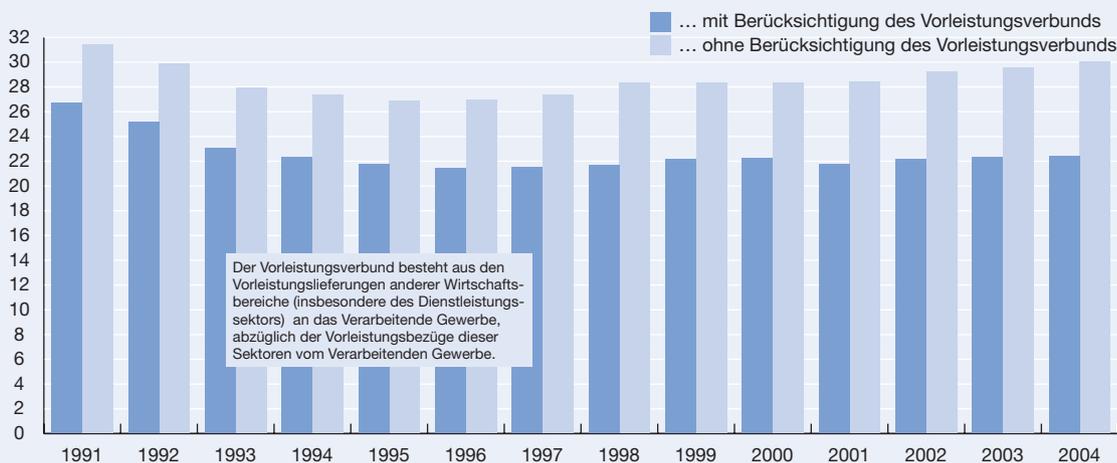
Um eine wirklichkeitsnahe Abbildung der Wertschöpfungstrends in der Industrie zu zeichnen,

ist es daher sinnvoll, die Vorleistungen einzu-beziehen, welche die Dienstleister an das Verarbeitende Gewerbe liefern beziehungsweise von diesen beziehen.

Der sich daraus ergebende Effekt wird am besten sichtbar, wenn man zunächst nur die „nackte“ Industrie betrachtet, deren Entwicklung wir bereits in Kapitel 2 gesehen hatten. Zur Erinnerung: Der Anteil der rein industriellen an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung betrug im Jahr 2004 nur 22,4 Prozent – ein Minus von 4,3 Prozentpunkten gegenüber 1991. Bezieht man aber die Netto-Vorleistungslieferungen der übrigen Sektoren an die Industrie in die Rechnung mit ein – der Servicesektor ist dabei der weitaus wichtigste Lieferant –, sieht die Sache deutlich anders aus. In dieser erweiterten Betrachtung erreichte der Wert-

### Vorleistungen: Industrie eng mit Serviceanbietern verbunden

Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung, in Prozent ...



Quellen: Statistisches Bundesamt, IW Consult

schöpfungsanteil des Verarbeitenden Gewerbes 2004 nämlich noch 30 Prozent – verglichen mit 1991 bedeutet dies lediglich einen Rückgang um 1,4 Prozentpunkte. Seit Mitte der neunziger Jahre hat der sogenannte Vorleistungsverbund sogar stetig an Bedeutung gewonnen – er macht inzwischen 7,5 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung aus –, wodurch der Anteil des erweiterten Industriesektors ebenfalls spürbar gestiegen ist.

#### 4.7 Regionale Netzwerke – Industriefirmen bilden das Herzstück

Die Ausstrahlung der Industrie auf andere Bereiche der Wirtschaft zeigt sich auch bei den sogenannten Clustern. Das sind in einer Region konzentrierte Netzwerke, an denen in der Regel sowohl Unternehmen einer bestimmten Branche als auch Wissenschafts- und Bildungseinrichtungen beteiligt sind. Die zusammenarbeitenden Firmen können auf derselben Produktionsstufe stehen, oft sind aber auch Lieferanten von Vorleistungsgütern beziehungsweise weiterverarbeitende Betriebe beteiligt.

Diese Zusammenarbeit birgt häufig die Chance auf zusätzliches Wirtschaftswachstum in der betreffenden Region. Dieses kann etwa daraus entstehen, dass das Know-how der am Cluster beteiligten Unternehmen und Institutionen aufgrund der räumlichen Nähe leichter ausgetauscht werden kann. Zulieferer, die aufgrund der Clusterbildung gleich mehrere Kunden bedienen können, haben die Möglichkeit, größere Stückzahlen auf einmal und damit

günstiger zu produzieren. Zudem kommt es der Clusterregion zugute, wenn sie die für eine bestimmte Branche oder Technologie erforderliche Infrastruktur einmal aufgebaut hat, weil dann weitere Firmen angezogen werden, die von diesen wachstumsfreundlichen Voraussetzungen profitieren.

Industrieunternehmen stehen häufig im Zentrum dieser Standortverbünde. Denn sie stellen in vielen Fällen eine Art Drehscheibe dar, auf die Zulieferer und Firmenkunden – nicht zuletzt auch aus dem Dienstleistungsbereich – aufspringen können. Innerhalb dieser Netzwerkstrukturen haben die beteiligten Industriezweige insgesamt eine bessere Perspektive. Denn die Cluster wirken der unter anderem durch

die Globalisierung geförderten Zerstückelung der Wertschöpfungsketten entgegen. Und die bessere Performance der betreffenden Industriebranche strahlt wiederum auf andere Wirtschaftsbereiche aus.

Einen Beleg für diese These liefert die Beschäftigungsentwicklung. In denjenigen deutschen Landkreisen und Städten, in denen bestimmte Industriebranchen sowie deren Zulieferer stark vertreten sind – in denen also mindestens ein Cluster zu finden ist –, hat sich die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen 2000 und 2006 deutlich günstiger entwickelt als in den Regionen ohne solche Netzwerke. Während die Zahl der Beschäftigten in den clusterlosen Kreisen und Städten in diesem Zeitraum um 7,6 Prozent zurückging, verringerte sie sich in den Kreisen mit Clustern

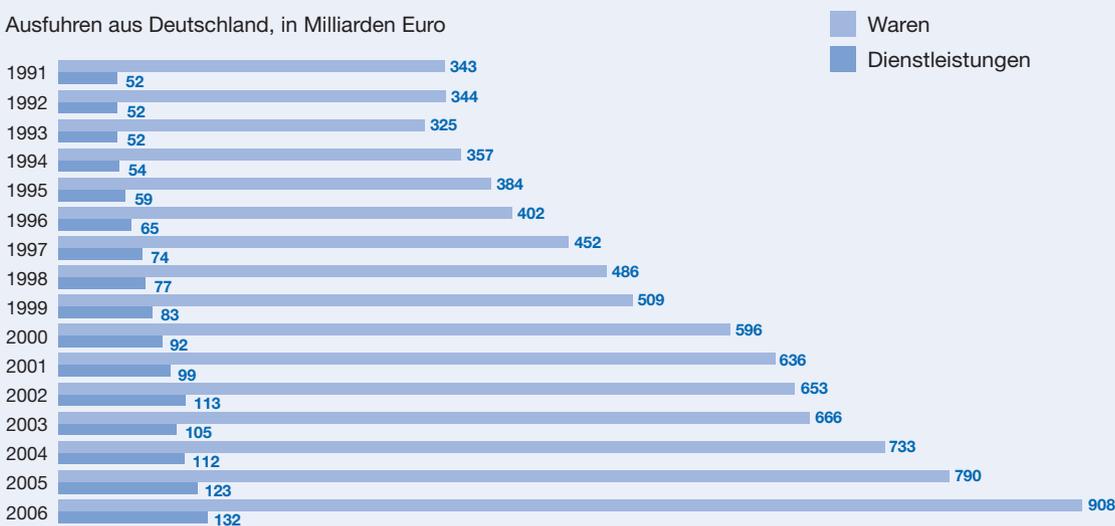
lediglich um 4,4 Prozent. Auch die in die Netzwerke eingebundenen Unternehmen selbst konnten dem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld zwischen 2000 und 2006 besser trotzen als ihre Wettbewerber: Die Industriesparten ohne Cluster registrierten in dieser Periode ein Beschäftigungsminus von 15 Prozent; der Rückgang in den Clusterbranchen belief sich dagegen „nur“ auf gut 11 Prozent.

#### 4.8 Außenhandel – Die Industrie dominiert

In Kapitel 2 haben wir bereits festgestellt, dass sich der Strukturwandel in den üblichen Statistiken zum Außenhandel allenfalls in begrenztem Maße bemerkbar macht. Während auf die Dienstleistungen rund zwei Drittel der

### Exporte: Waren mit höherem Tempo

Ausfuhren aus Deutschland, in Milliarden Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt

weltweiten Wertschöpfung entfallen, besteht nur etwa ein Fünftel der globalen Ausfuhren aus Serviceprodukten. In Deutschland ist der Unterschied sogar noch größer. Hier steht bei den Dienstleistern ein Wertschöpfungsanteil von 70 Prozent einem Ausfuhranteil von weniger als 13 Prozent gegenüber. Die bisherige Entwicklung deutet auch nicht darauf hin, dass sich diese Schere in absehbarer Zeit schließen könnte. Denn von 1991 bis 2006 stiegen die nominalen deutschen Warenexporte um 165 Prozent auf 908 Milliarden Euro, während die Dienstleistungslieferungen an das Ausland „nur“ ein Plus von 154 Prozent auf 132 Milliarden Euro verbuchten.

Dass die Dienste im internationalen Güterstrom eher am Rande mitfließen, ist leicht zu erklären. Schließlich sind viele Serviceleistungen schlicht nicht transportierbar – so kann zwar der Starfriseur sowohl in Paris, London oder New York tätig sein, der eigentliche Haarschnitt kann aber nicht verpackt und per Flieger transportiert werden. Auch die kulturellen Leistungen einer Theatergruppe oder die Gesundheitsleistungen eines Arztes werden gewissermaßen immer dort direkt „konsumiert“, wo sie auch „produziert“ werden. Zwar ist zum Beispiel bei vielen Infodiensten dank der modernen Datenübertragung mittlerweile ein Export möglich, für eine Ausfuhrdynamik wie auf dem Warenssektor reicht dies aber offensichtlich nicht aus. Allerdings ist auch hier die Verflechtung von Industrieerzeugnissen und Servicegütern zu beachten – sprich: das, was in vielen exportierten Waren an Dienstleistungen steckt (zum Beispiel in Form eines garantierten Kundenservices), dürfte in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen haben. Insofern

hat sich das Außenhandelsgewicht des Dienstleistungssektors indirekt erhöht.

Im Übrigen kann sich Deutschland auch beim Serviceexport zu den großen Nationen rechnen. Im Jahr 2006 rangierte die Bundesrepublik mit an ausländische Kunden gelieferten Diensten im Wert von 164 Milliarden Dollar auf dem dritten Platz – hinter den USA (387 Milliarden Dollar) und Großbritannien (223 Milliarden Dollar). An den Erfolg ihrer Industriekollegen reichen die deutschen Servicefirmen gleichwohl nicht heran, durfte sich Deutschland 2006 doch mit Warenausfuhren von 1.112 Milliarden Dollar Exportweltmeister nennen.

#### 4.9 Innovationen – Auf dem Boden der Industrie gewachsen

Unternehmen, die in der heutigen Zeit auf den globalen Wachstumsmärkten bestehen wollen, müssen auf moderne Technologien setzen und ihren Kunden innovative Produkte anbieten. Daher sind die Innovationsaktivitäten entscheidend für die Zukunftsfähigkeit des jeweiligen Betriebs, der zugehörigen Branche und letztlich sogar der gesamten Volkswirtschaft. Der Industrie kommt dabei hierzulande ein beachtliches Verdienst zu, denn in diesem Wirtschaftssektor wird besonders intensiv an neuen Gütern und Herstellungsverfahren getüftelt.

So trugen die Industriebetriebe in Deutschland im Jahr 2006 mit 44 Milliarden Euro rund 90 Prozent aller Aufwendungen der Wirtschaft für Forschung und Entwicklung (FuE). Die

Dienstleister steuerten gerade einmal knapp 4,7 Milliarden Euro bei. Insofern treibt das Verarbeitende Gewerbe nach wie vor den technischen Fortschritt in der Bundesrepublik maßgeblich an.

Dieser Befund ist allerdings insofern zu relativieren, als sich der FuE-Anteil der Servicefirmen an den gesamten Forschungsanstrengungen der Wirtschaft seit Beginn der neunziger Jahre immerhin mehr als verdoppelt hat. Noch wichtiger aber ist es zu beachten, dass es auch auf diesem Gebiet Arbeitsteilung zwischen den Wirtschaftssektoren gibt. Auch wenn Innovationen vornehmlich im Industriebereich entstehen, so werden die neuen Verfahren und Produkte doch vor allem im Dienstleistungsbereich angewendet – wie zum Beispiel neu entwickelte Informationstechnologien. Damit

machen die Serviceunternehmen gewissermaßen den Praxistest für Erzeugnisse, die dann auch den Weg zu den privaten Haushalten finden.

Auch wenn innovative Güter noch immer vorwiegend aus dem Schoß der Industrie kommen – junge Unternehmen bringt fast nur noch der Dienstleistungssektor hervor. Bereits in den neunziger Jahren waren mehr als drei Viertel aller Firmengründungen im Servicebereich angesiedelt; zum Ende des Jahrzehnts machten Nachwuchsbetriebe in den Kernsparten der Industrie nicht einmal mehr 10 Prozent der Unternehmensgründungen aus. Dieses Verhältnis hat sich auch in jüngster Zeit nicht wesentlich verändert.

## Forschung: Industrie als Innovationsschmiede

Aufwendungen der Wirtschaft für Forschung und Entwicklung, in Milliarden Euro



Ursprungsdaten: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft

## 5 Politik in Zeiten des Strukturwandels – Den Rahmen für die Unternehmen gestalten

Die Zukunft vorhersagen zu können – davon träumen die Menschen seit eh und je. Doch wo selbst das persönliche Horoskop für den nächsten Tag allenfalls Zufallstreffer ergibt, dürften längerfristige Weissagungen über die Entwicklung der Wirtschaft erst recht danebenliegen. Schon die zentralen Planwirtschaftsländer im Osten Europas sind daran gescheitert. Und wer hätte noch vor wenigen Jahren gedacht, dass die Industrie in Deutschland jemals wieder so boomen und den Aufschwung beflügeln könnte, wie sie es derzeit tut?

Auch die Unternehmen können, bei allen Bemühungen um eine mittel- oder längerfristige Geschäftspolitik, der Zukunft nur begrenzt in die Karten schauen. Gleichwohl steht ihnen eine Reihe von Handlungsfeldern offen, um dem Strukturwandel zumindest offensiv zu begegnen (Abschnitt 5.1). Und auch die politische Führung auf Bundes- und Landesebene ist keineswegs zur Tatenlosigkeit verdammt. Um eine sinnvolle Strukturpolitik zu betreiben, ist es allerdings erforderlich zu verstehen, dass der strukturelle Wandel aus dem Zusammenspiel verschiedener Märkte hervorgeht. Denn die beste Unternehmensstrategie nutzt wenig, wenn sie von den Rahmenbedingungen auf den Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten ausgebremst wird. Daher gilt es festzustellen, wo es auf diesen Märkten „hakt“ (Abschnitt 5.2),

bevor letztlich Handlungsoptionen für die politisch Verantwortlichen herausgearbeitet werden können (Abschnitt 5.3).

### 5.1 Handlungsfelder für die Unternehmen

Hochentwickelte Länder mit qualifizierten Arbeitskräften wie Deutschland haben sich in der Vergangenheit auf Hightech-Bereiche und wissensintensive Produktionen und Tätigkeiten konzentriert. Dieser Trend wird auch in Zukunft anhalten. Dies dürfte schon deshalb der Fall sein, weil die Globalisierung – in Form einer zunehmenden Integration von Schwellenländern in die Weltwirtschaft – diesen Strukturwandel verstärkt.

Die zunehmende Spezialisierung auf Produkte und Technologien führt dazu, dass die Unternehmen ihre Produktion stärker in internationalen Verbänden organisieren und sich so untereinander verflechten. Der Weg von der ersten Schraube bis zur fertigen Ware verläuft nicht mehr an einem Fließband, sondern wird in viele, räumlich getrennte Schritte zerlegt. Für jede Tätigkeit wird weltweit der Standort gesucht, der das beste Verhältnis zwischen Produktivität und Kosten bietet. Und die Produktion muss auch nicht mehr unbedingt dort angesiedelt sein, wo die zentrale Unternehmensführung – die unter anderem über Fragen der Finanzierung, Organisation sowie der Forschungs- und Entwicklungsarbeit entscheidet – zu finden ist. Dank der modernen Kommunikationstechnik lässt sich auch eine komplexe Firmenstruktur in den allermeisten Fällen von einem Ort aus leiten.

Wie sich dieser Strukturwandel in Deutschland vollzieht, zeigt beispielhaft eine Untersuchung der Produktion in der Metall- und Elektroindustrie. Die Unternehmen haben vor allem die Herstellung technologisch einfacher, arbeitsintensiver, preiseempfindlicher und massengefertigter Produkte und Dienstleistungen in Deutschland zurückgefahren. Dieser Trend ist zwar mit Problemen verbunden, bietet aber auch Chancen:

- ▶ Mit der Konzentration auf hochwertige Produktionsbereiche verteidigt Deutschland seine Position im oberen Technologiesegment und wird dort zum Spezialisten mit guten Einkommenschancen für hochqualifizierte Mitarbeiter.
- ▶ Die Globalisierung eröffnet den Unternehmen neue Absatzchancen auf bis dato unerschlossenen Märkten.

Zusammen mit den Kosteneinsparungen, die der technische Fortschritt mit sich bringt, ermöglicht dieser Effekt, dass das Produktionspotenzial ausgeschöpft werden kann und dann im Schlepptau auch Arbeitskräfte mit einem geringen Qualifikationsniveau Beschäftigung finden.

Die deutsche Wirtschaft zeichnet sich aber auch durch eine differenzierte Angebotspalette aus. Es genügen kleine Modifikationen am Produkt oder am Marktauftritt (zum Beispiel Werbung, Image), um sich von der Konkurrenz abzusetzen und mit den firmeneigenen „Spezialitäten“ ein bestimmtes Marktsegment allein zu besetzen – oder überhaupt erst einen neuen Markt zu schaffen. Damit wird auch verständlich, warum es viele Unternehmen gibt, die scheinbar die gleichen Produkte anbieten: Deutsche Autobauer verkaufen deutsche Autos in Frankreich und französische Produzenten französische Wagen in Deutschland – aber es handelt sich eben um unterschiedliche Marken mit unterschiedlichen Vorzügen für die Käufer.

Die Fähigkeit, sich von der Konkurrenz abzuheben und so die Kunden zu überzeugen, beeinflusst in hohem Maße die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens. Es geht also vor allem darum, sich durch „permanentes Engineering“ zumindest zeitweise einen Vorsprung vor den konkurrierenden Firmen zu erarbeiten.

Diese Vorteile können aus vielfältigen Quellen entspringen: Bessere Chancen haben Betriebe, die über gut ausgebildete Mitarbeiter verfügen, innovativ sind, zu niedrigeren Kosten als andere produzieren, ausgefeiltes Marketing

betreiben, ihre Technologien weiterentwickeln oder umfangreiche Servicepakete anbieten. Unternehmen, die zu einem Netzwerk gehören, sind dabei besonders im Vorteil, weil in solchen Clustern häufig die entscheidenden Kompetenzen gebündelt werden und dies Synergieeffekte ermöglicht.

Kommt gleichzeitig die Fähigkeit hinzu, schnell und flexibel auf sich verändernde Marktbedingungen zu reagieren und den Kunden differenzierte Produkte anzubieten, lassen sich die Weichen für den Erfolg stellen.

## Handlungsstrategie: Die Aufgaben der Unternehmen

- ▶ **Komplexität:** Die Stärken der deutschen Industrie liegen in der Fähigkeit, differenzierte Güter zu fertigen, maßgeschneiderte Lösungen anzubieten und komplexe Herausforderungen zu bewältigen.
- ▶ **Kombination:** Deutsche Unternehmen stehen selten an der Spitze von technologischen Entwicklungen, kombinieren aber erfolgreich verschiedene Spitzentechnologien (Mechanik plus Elektronik).
- ▶ **Vernetzung:** Deutschland ist eine Netzwerkökonomie. Cluster bestehend aus Zulieferern, wissenschaftlichen Einrichtungen, Bildungsinstitutionen und der erforderlichen Infrastruktur haben deshalb besonders große Erfolgchancen.

Nicht zuletzt besteht eine mögliche Handlungsstrategie für die Unternehmen auch darin, völlig neue Produktionswege zu gehen. Voraussetzung dafür sind allerdings grundlegende Innovationen im Bereich der Spitzentechnologie. Der Vorteil dieser Strategie liegt darin, dass sie die Beherrschung von Hightech-Märkten mit entsprechend hohen Gewinnmargen ermöglicht. Allerdings ist bei der Suche nach solchen Basisinnovationen das Risiko des Scheiterns hoch und meist sind die damit zu beherrschenden Marktbereiche relativ klein.

Besonders riskant ist eine solche Strategie, wenn bei grundlegenden Strukturbrüchen die „Karten völlig neu gemischt“ werden. Die Voraussetzung für nachhaltigen Erfolg auf diesem Weg ist jedenfalls ein dauerhafter Innovationsvorsprung in der Spitzentechnologie. Diesen zu erzielen, dürfte aber letztlich nur in Regionen mit außerordentlich guten Rahmenbedingungen (Spitzenuniversitäten, bestens qualifizierte Fachkräfte und große forschende Unternehmen) möglich sein.

### 5.2 Das Umfeld auf den Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten

#### **Gütermärkte – Noch längst nicht barrierefrei**

Soll eine Volkswirtschaft gedeihen, braucht es junge, tatendurstige Unternehmer, die mit innovativen Ideen ihren Platz am Markt erkämpfen können. Ebenso müssen bestehende, erfolgreiche Firmen die Möglichkeit haben zu expandieren, um ihre Chancen auf den nationalen und internationalen Märkten zu

nutzen. Natürlich spielen hierbei vor allem die eigenen Anstrengungen der Betriebe eine Rolle. So gilt es für die Unternehmen, ausreichend Forschungs- und Entwicklungsmittel einzusetzen, und sie müssen den „richtigen Riecher“ haben, um mit diesem Geld die Produkte der Zukunft auszufüteln. Außerdem brauchen sie effiziente und kundenorientierte Absatzstrategien.

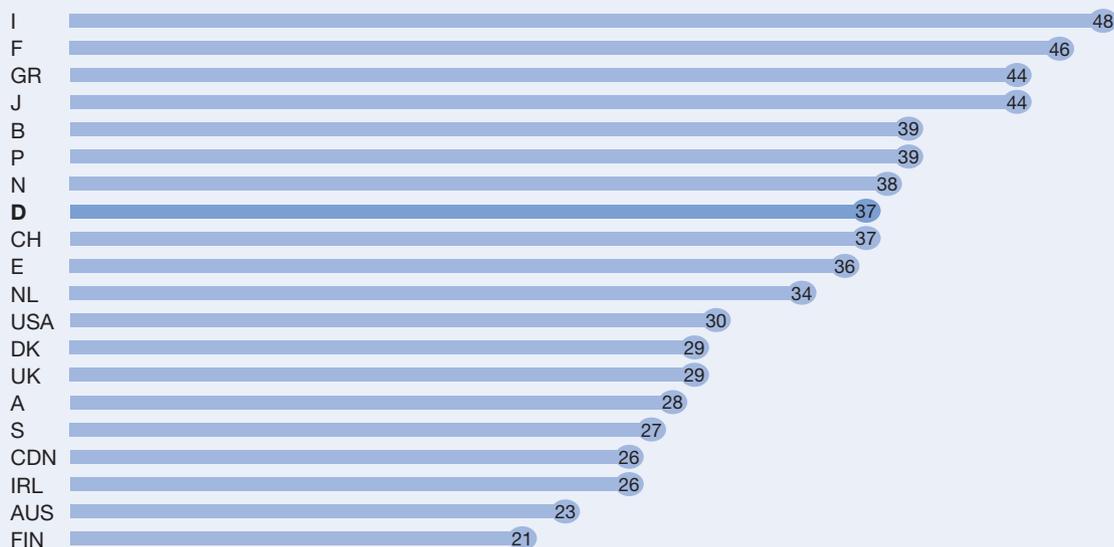
Gerade im globalen Wettbewerb entscheidet aber auch das Ausmaß der Regulierung auf den Produktmärkten mit über Erfolg und Misserfolg. Beispielsweise können langwierige und teure Genehmigungsverfahren sowie verschiedenste staatliche Auflagen hinsichtlich der Produktion

zu spürbaren Nachteilen für die Unternehmen eines Landes gegenüber den Konkurrenten aus dem Ausland führen.

In Deutschland scheinen die Firmen in puncto bürokratische Hemmnisse auf den ersten Blick noch ausreichend Spielraum zu haben. Der Regulierungsindex des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) bewertet die Eingriffe und Vorschriften des deutschen Staates, die auf die Produktmärkte abzielen, für das Jahr 2005 auf einer Skala von 0 (keine Regulierung) bis 100 (hohe Regulierung) mit dem Wert 37. Damit liegt Deutschland so gerade noch im hinteren Mittelfeld von 20 verglichenen Industrienationen.

## IW-Regulierungsindex: Die Vorschriften auf den Produktmärkten

Bewertung der Regulierungsintensität auf einer Skala von 0 (= keine Regulierung) bis 100 (= hohe Regulierung) im Bereich der Produktmärkte, für das Jahr 2005



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Deutlich düsterer sieht das Bild allerdings aus, wenn speziell die Hürden betrachtet werden, welche die Unternehmen überwinden müssen, um auf den Markt zu kommen und ihre Geschäfte erfolgreich führen zu können – unter anderem geht es hier darum, welchen Aufwand Firmen betreiben müssen, um eine Lizenz zu erhalten, sowie um die Komplexität der Kartellgesetzgebung. Die vorliegenden Daten der OECD für das Jahr 2003 belegen, dass die entsprechenden Barrieren hierzulande überaus hoch sind: Hinter der Schweiz belegt Deutschland zusammen mit sechs anderen Industriestaaten im internationalen Vergleich den zweitschlechtesten Platz. Kanada, Großbritannien und Irland lassen ihren Firmen dagegen erheblich mehr Freiheit.

Wo der Staat der privaten Wirtschaft die größten Steine in den Weg legt und wo er ihnen die

erforderlichen Entfaltungsmöglichkeiten gewährt, macht auch eine regelmäßige Erhebung der Weltbank unter dem Titel „Doing business“ deutlich. Danach haben es zwischen Kiel und Konstanz vor allem Firmengründer alles andere als leicht. Der relativ große bürokratische Aufwand für sie bescherte Deutschland im Jahr 2006 im Vergleich von 175 Staaten lediglich Platz 66.

Deutsche Unternehmen, die zwecks Aufbau oder Erweiterung der Firma gekaufte Grundstücke registrieren lassen wollen, haben gegenüber der Konkurrenz ebenfalls einen klaren Zeitnachteil. Platz 42 ist jedenfalls kein Ruhmesblatt, wenn man bedenkt, dass sich unter den insgesamt 175 verglichenen Ländern auch Schwellen- und Entwicklungsländer mit einem unzureichenden und/oder korrupten Staats- und Verwaltungswesen befinden. Besser

## Unternehmen: Ziemlich hohe Hürden in Deutschland

Bewertung der staatlichen Barrieren für das Unternehmertum auf einer Skala von 0 (= keine Barrieren) bis 6 (= hohe Barrieren), für das Jahr 2003



Quelle: OECD

## Bürokratie: Deutsche Firmengründer im Behördenschwungel

Im Jahr 2006 schnitt Deutschland im internationalen Vergleich in diesen Kategorien, die den bürokratischen Aufwand für Unternehmen beschreiben, wie folgt ab (je niedriger die Rangzahl eines Landes, desto unbürokratischer sind die genannten Bereiche geregelt)

|  | Deutschland | Durchschnitt von 30 OECD-Staaten |
|--|-------------|----------------------------------|
| <b>Unternehmensgründung</b>                |             |                                  |
| Rang unter 175 Staaten                     | 66          | –                                |
| Verfahrensschritte (Anzahl)                | 9           | 6,2                              |
| Zeit (in Tagen)                            | 24          | 16,6                             |
| <b>Erteilung von Lizenzen</b>              |             |                                  |
| Rang unter 175 Staaten                     | 21          | –                                |
| Verfahrensschritte (Anzahl)                | 11          | 14,0                             |
| Zeit (in Tagen)                            | 133         | 149,5                            |
| <b>Registrierung gekaufter Grundstücke</b> |             |                                  |
| Rang unter 175 Staaten                     | 42          | –                                |
| Verfahrensschritte (Anzahl)                | 4           | 4,7                              |
| Zeit (in Tagen)                            | 40          | 31,8                             |
| <b>Unternehmensschließung</b>              |             |                                  |
| Rang unter 175 Staaten                     | 28          | –                                |
| Zeit (in Jahren)                           | 1,2         | 1,4                              |

Quelle: Weltbank

sieht es für aufstrebende Betriebe hierzulande dagegen aus, wenn es darum geht, von den zuständigen Behörden etwa die erforderlichen Genehmigungen für den Bau eines Lagerhauses zu erhalten.

Die Weltbankforscher haben aber auch einen Blick auf den staatlichen Einfluss bei der Schlie-

ßung eines Unternehmens geworfen. Dabei geht es unter anderem um die rechtlichen und administrativen Regelungen bei Insolvenzverfahren. Für Deutschland bedeutet Rang 28 unter 175 Ländern, dass es eine Reihe von Staaten gibt, die ihren Firmen bei der Geschäftsaufgabe weniger Zeit und Kosten aufbürden. Damit geht dort der Strukturwandel mit weniger Reibungs-

verlusten vonstatten, da die in den nicht mehr rentablen Betrieben gebundenen Arbeitskräfte und das investierte Kapital schneller wieder für neue Einsatzgebiete zur Verfügung stehen.

#### **Kapitalmarkt – Geldgeber scheuen das Risiko**

„Ohne Moos nix los“ – dieser simple wie wahre Spruch gilt in besonderem Maße für Unternehmen, die gute Geschäftsideen in die Tat umsetzen wollen. Damit expansionswillige Firmen in ausreichendem Maße mit Kapital versorgt werden können, muss der Finanzmarkt wie am Schnürchen laufen – und grundsätzlich tut er das in Deutschland auch. Dies bestätigt wiederum die Weltbank in ihrer „Doing busi-

ness“-Studie für das Jahr 2006, wo die Bundesrepublik in dieser Hinsicht die drittbeste Note von 175 Ländern bekommt. Dies liegt vor allem am zuverlässigen Gläubigerschutz bei der Kreditvergabe. Dennoch sollten sich die verantwortlichen Wirtschaftspolitiker nicht selbstzufrieden zurücklehnen, denn in der Rubrik „Schutz der Investoren“ – hier geht es darum, wie gut etwa die Rechte der Aktionäre gegenüber der Unternehmensführung gesichert sind –, reicht es für Deutschland lediglich zu Platz 83 – wenngleich hier viele Länder nahe beieinander liegen.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass der Markt für Wagniskapital hierzulande vergleichsweise wenig entwickelt ist. Wagniskapital ist Eigenkapital, das aufstrebende Unternehmen zumeist von speziellen Fondsgesellschaften erhalten, welche sich für eine begrenzte Zeit im betreffenden Betrieb engagieren und das Management zusätzlich durch Beratungsleistungen unterstützen. Das von diesen Beteiligungsfonds, die vor allem die Chancen eines Projekts im Blick haben, zur Verfügung gestellte Kapital hatte im Jahr 2004 in der Bundesrepublik ein Volumen von lediglich 0,05 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, in den USA waren es dagegen 0,18 Prozent. Auch in Ländern wie Großbritannien oder Schweden steht den Unternehmen deutlich mehr sogenanntes Venture-Capital zur Verfügung.

In Deutschland, wo private Beteiligungsfirmen noch immer mit einem Heuschrecken-Image zu kämpfen haben, spielen dagegen die Hausbanken eine große Rolle bei der Finanzierung von Unternehmensvorhaben – diese Geldhäuser sind jedoch bei forschungsintensiven Projekten

mitunter recht risikoscheu. Dies birgt die Gefahr, dass zukunftssträchtige Investitionen unterbleiben und die Innovationsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft nicht voll ausgenutzt wird.

Eine Untersuchung der Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult bestätigt jedenfalls, dass die deutschen Firmen das zu geringe Risikokapital als das größte Hindernis bei der Finanzierung von Innovationen ansehen. Allerdings klappt es auch mit der Kreditaufnahme nicht immer wie gewünscht – dies stellt gerade neu gegründete sowie kleine und mittelständische Firmen, die nur in eng begrenztem Maße auf eigene Mittel zurückgreifen können, vor große Probleme.

### **Arbeitsmarkt – Flexibler ist besser**

Die Idee eines Unternehmers kann nur so gut sein, wie die Mitarbeiter, die sie umsetzen. Sollen aber ausreichend kluge Köpfe und tatkräftige Hände verfügbar sein, um eine innovative Firma voranzubringen, muss der Arbeitsmarkt funktionieren. Ein Indiz hierfür ist eine möglichst geringe strukturelle Arbeitslosigkeit – das heißt in einem schrumpfenden Wirtschaftsbereich entbehrliche Beschäftigte sollten in anderen, expandierenden Sektoren möglichst schnell und problemlos einen neuen Job finden.

Die Realität, gerade in Deutschland, sieht jedoch so aus, dass viele Arbeitnehmer aus Krisensparten häufig Mühe hatten und teilweise noch heute haben, in florierenden Bereichen beziehungsweise Firmen unterzukommen – vor allem, weil ihre Qualifikation nicht zu den neuen Jobanforderungen passt.

Ein weiteres Problem sind die Beschäftigungshürden, die sich aus einer übermäßigen Regulierung ergeben. Hier ist beispielsweise der hierzulande besonders stark ausgebaute Kündigungsschutz zu nennen, der dazu führt, dass so manches aufstrebende Unternehmen nur zögerlich neue Mitarbeiter einstellt. Denn Firmen, die sich auf noch jungen Märkten tummeln, müssen eben auch mit Rückschlägen fertig werden – und können es sich dann nicht leisten, einen großen Stamm von Beschäftigten „durchzufüttern“. Stattdessen muss ein solches Unternehmen seine Personaldecke kurzfristig und flexibel anpassen können – was bei einem übermäßigen Kündigungsschutz schwierig ist.

Auch ein zu generöses Sozialsystem kann den Strukturwandel bremsen und die strukturelle Arbeitslosigkeit zementieren. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die staatlichen Leistungen bei Arbeitslosigkeit so großzügig ausfallen, dass sich die Suche nach einem neuen Job beziehungsweise dessen Annahme für den Betroffenen finanziell nicht lohnt. Auf diesem Gebiet immerhin waren die Hartz-IV-Reformen – bei aller Kritik im Detail – ein erster wichtiger Schritt, um die strukturell bedingten Arbeitsmarktprobleme in den Griff zu bekommen. Generell gilt es, die auch in anderen Ländern bewährte Strategie des „Fordern und Fördern“ konsequent umzusetzen – also Arbeitslose mit der Maßgabe zu

unterstützen, dass sie sich ernsthaft um einen neuen Job bemühen.

Die jüngsten verfügbaren internationalen Daten hinsichtlich der Arbeitsmarktregulierung deuten darauf hin, dass es in Deutschland auf diesem Gebiet noch einiges zu tun gibt. Im Jahr 2005 jedenfalls belegte die Bundesrepublik im Arbeitsmarktregulierungsindex des IW Köln unter 20 Industriestaaten die unrühmliche Spitzenposition – mit 81 von 100 möglichen „Regulierungspunkten“. Die USA, Kanada, aber auch Großbritannien und die Schweiz weisen dagegen eine ausgesprochen liberale Arbeitsmarktordnung auf.

## IW-Regulierungsindex: Starrer deutscher Arbeitsmarkt

Bewertung der Regulierungsintensität auf einer Skala von 0 (= keine Regulierung) bis 100 (= hohe Regulierung) im Bereich des Arbeitsmarktes, für das Jahr 2005



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Auch in der Weltbank-Studie „Doing business“ heimste der deutsche Arbeitsmarkt nicht allzu viel Lob ein – Rang 129 von 175 untersuchten Ländern ist jedenfalls mehr als bescheiden. Vergleicht man wiederum nur die von der Weltbank analysierten Industriestaaten, schnitt Deutschland im Jahr 2006 bei allen wichtigen Kennziffern, welche die Arbeitsmarktflexibilität abbilden, schlechter ab als der Durchschnitt. Unter anderem sind die Arbeitszeiten hierzulande strikter geregelt. Ferner können Beschäftigte nur mit höherem Aufwand eingestellt, aber auch schwieriger entlassen werden als im Mittel der übrigen entwickelten Volkswirtschaften. Allein bei der Kündigung eines Mitarbeiters fallen in der Bundesrepublik im Schnitt Kosten von nahezu 70 Wochenlöhnen an – im OECD-Mittel sind es nur 31.

### 5.3 Handlungsoptionen für die Politik

Da der Strukturwandel, wie wir bereits festgestellt haben, generell nicht planbar ist, besteht die Aufgabe der Wirtschaftspolitik vor allem darin, den Strukturwandel zu erleichtern und die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern. Dabei steht die politische Führungsriege vor einer doppelten Herausforderung. Zum einen muss sie eine klassische Standortpolitik betreiben, um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie – gerade angesichts ihrer internationalen Drehscheibenfunktion – zu sichern und zu stärken. Zum anderen ist aber auch eine die spezifischen regionalen Gegebenheiten berücksichtigende Industriepolitik notwendig.

### Standortpolitik

Durch die Globalisierung entstehen völlig neue Chancen, für einzelne Teile der Wertschöpfungskette den jeweils besten Produktionsort zu wählen. Der internationale Standortwettbewerb ist schon lange ein Fakt.

Aus diesem Grund steht im Zentrum einer den Strukturwandel fördernden Wirtschaftspolitik eine Strategie,

- ▶ die dafür sorgt, dass die Märkte am Standort D reibungslos funktionieren,
- ▶ die alle komparativen Vorteile der Volkswirtschaft sichert und
- ▶ die zugleich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verbessern hilft.

Die Qualität der Standortbedingungen (hierzu zählen vor allem Arbeitskosten, Steuern, Regulierungen, Wettbewerbsintensität, Markteintrittsbarrieren und Infrastruktur) bestimmt entscheidend die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und gibt damit die Richtung sowie das Tempo des Strukturwandels vor. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln hat mit seiner „Vision Deutschland“ vor dem Hintergrund der erst vor kurzem beendeten Schwächephase der deutschen Wirtschaft ein in sich stimmiges und schlüssiges Wachstumskonzept zur Revitalisierung des Standorts Deutschland ausgearbeitet. Diese Reformagenda umfasst vier große Bereiche: Investitionen in das Sachkapital, Investitionen in das Humankapital, Konsolidierung der Staatsfinanzen und Mobilisierung der Beschäftigung (Kasten).

### **Ordnungsverträgliche Industriepolitik**

Die deutsche Industrie hat vor allem dort ihre Stärken, wo sie in Netzwerkstrukturen eingebunden ist. Damit Unternehmen durch Produkt- und Prozessinnovationen sich die notwendigen dynamischen Vorteile im Wettbewerb erarbeiten können, brauchen sie oft hochspezifische Ressourcen und Infrastruktureinrichtungen. Eine in Clustern arbeitende Industrie kann ohne eine begleitende, auf die spezifischen Anforderungen der regionalen Industrie abgestimmte Wirtschaftspolitik nicht funktionieren. Dabei ist unter einer solchen Politik keine generelle Förderung bestimmter Wirtschaftsbereiche oder Güter zu

verstehen. Eine derartige Industriepolitik hat sich nicht bewährt und ist aus ordnungspolitischen Gründen abzulehnen.

Die hier befürwortete ordnungspolitisch „saubere“ Industriepolitik kann ganz unterschiedliche Maßnahmen enthalten, wie etwa die Einrichtung maßgeschneiderter Ausbildungsgänge sowie die Gründung speziell auf die Anforderungen der Unternehmen einer Region angepasster Fachbereiche an Hochschulen, Fachhochschulen oder Forschungsinstituten. Ebenso gehören hierzu die Ansiedlung von Gewerbe- oder Gründerzentren mit spezifischen Schwerpunk-

## Handlungsstrategie: Die Aufgaben der Wirtschaftspolitik

- ▶ **Wachstumstreiber Investitionen:** Um die Investitionsnachfrage stärker zu stimulieren, müssen die Arbeitskosten sowie das Niveau der Steuern und Abgaben hierzulande international konkurrenzfähig werden. Dies würde den Standort Deutschland für in- und ausländische Industrieunternehmen wieder attraktiver machen. Es bedarf zudem eines radikalen Bürokratieabbaus und einer Umschichtung der Staatsausgaben weg vom Konsum und hin zu öffentlichen Investitionen, die für die Privatwirtschaft einen Vorleistungscharakter haben. Zudem müssen neue Instrumente entwickelt werden, um junge Unternehmen besser als bisher mit dem nötigen (Risiko-)Kapital für ihre zukunftssträchtigen Innovationen auszustatten.
- ▶ **Wachstumstreiber Beschäftigung:** Um die Beschäftigung zu mobilisieren, müssen sich die Löhne an der Produktivität orientieren. Dies war in Deutschland lange Zeit nicht der Fall und hat auch in der Industrie die Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland beschleunigt. Die wachsende Kluft zwischen den von den Unternehmen zu tragenden Arbeitskosten und den Nettoeinkommen der Arbeitnehmer muss durch eine höhere Effizienz in den sozialen Sicherungssystemen erreicht werden. Auch flexiblere und längere Jahres- und Lebensarbeitszeiten, ein einfacheres Arbeitsrecht, eine beschäftigungsorientierte Zuwanderungspolitik und nicht zuletzt eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sorgen für einen höheren gesamtwirtschaftlichen Arbeitseinsatz.

ten, spezielle Verkehrs- und Infrastruktureinrichtungen sowie besondere Beratungs- und Informationstätigkeiten für Unternehmen.

Jede Region sollte die Möglichkeit für eine solche Industriepolitik haben und diese Chance aktiv nutzen, weil damit ein Wettbewerb um die Schaffung optimaler Rahmenbedingungen initiiert wird, der insgesamt für eine höhere Wachstumsdynamik an den betreffenden Standorten sorgt. Eine Region könnte dann beispielsweise in eigener finanzieller Verantwortung entscheiden, ob sie einen Gewerbepark für alle Interessenten öffnet oder ihn nur für bestimmte Technologien

oder Unternehmenstypen (zum Beispiel Gründer, Zulieferer, Dienstleister) reserviert. Natürlich ist diese Art von Entscheidungen nichts anderes als selektive Industriepolitik, weil spezifische Vorteile für einen Teil der Unternehmen geschaffen werden, von denen Betriebe mit anderen Schwerpunkten nicht oder nur wenig profitieren.

Eine solche Industriepolitik ist daher durchaus ambivalent. Sie muss die schmale Gratwanderung bewältigen zwischen der Schaffung eines für die regionale Wirtschaft optimalen Umfelds und einer lenkenden Industriepolitik. Selektive Industriepolitik, die bestimmte Teile

► **Wachstumstreiber Humankapital:** Die Aneignung neuen Wissens und zukunftsgerichteter Fertigkeiten muss forciert werden. Regelmäßig beklagen Industrieunternehmen nahezu aller Bereiche einen Mangel an qualifizierten Mitarbeitern. Um die Produktivität der Arbeitskräfte zu steigern, sind eine bessere Ausbildung der Kinder und wettbewerbsfähige Hochschulen nötig. Das Bildungsniveau wäre nicht zuletzt durch den Ausbau von Ganztagschulen und einen verstärkten Bildungsauftrag für die Kindergärten anzuheben. Die Hochschulen sollen ihren finanziellen Mehrbedarf über Studiengebühren decken. Damit sich jeder ein Studium leisten kann, müsste es neue Förderprogramme wie Stipendien und zinsgünstige Kredite geben. Angesichts der Tatsache, dass Wissen immer schneller veraltet, ist das gesamte Bildungssystem in Deutschland zudem darauf zu „trimmen“,

den Menschen die Fähigkeit zum lebenslangen Lernen zu vermitteln.

► **Wachstumstreiber Staatsfinanzen:** Die Staatsausgaben müssen konsolidiert werden und es gilt, die permanente Staatsverschuldung zu stoppen. Dies sind wichtige langfristige Standortsignale, weil sie die künftige Belastung der Unternehmen durch Steuern und Abgaben zu reduzieren helfen. Die wichtigsten Maßnahmen sind dabei der Abbau von Subventionen, ein stärkerer Wettbewerbsföderalismus und ein Ausbau der öffentlich-privaten Kooperationen. Die Erfahrungen vieler Länder haben gezeigt: Verringert der Staat seinen Einfluss auf den Wirtschaftskreislauf, kann er verlorenes Vertrauen der Unternehmen zurückgewinnen. Dies dürfte der Wirtschaft auch kurzfristig zusätzliche Wachstumsimpulse geben.

## Die Hebelwirkung der Wirtschaftspolitik



der Wirtschaft fördert, ist umso bedenklicher, je zentraler diese Entscheidungen getroffen werden und umso allgemeingültiger sie damit ist. Bundesweite selektive Förderprogramme oder Schutzmaßnahmen für bestimmte Branchen oder Technologien sind mit einer dem Wettbewerbsprinzip verpflichteten Wirtschaftsordnung nicht vereinbar. Aus diesem Grund muss von dem Versuch abgeraten werden, einer Strategie zu folgen, die sich dem „picking the winners“ verschrieben hat – sich also anmaßt, die Branchen oder Unternehmen der Zukunft bereits zu kennen. Ein gleiches negatives Urteil ist über die Förderung von Technologien zu fällen, die keine Basisinnovationen sind.

Das Hauptproblem einer auf der regionalen oder kommunalen Ebene durchgeführten selektiven Industriepolitik besteht gegenwärtig

darin, dass bei einem Scheitern gerade nicht die Region oder Kommune selbst die negativen Konsequenzen zu tragen hat. Zumindest die finanziellen Folgen werden durch Finanzausgleichssysteme, die auf den regionalen Ausgleich von Wohlstandsunterschieden abzielen, auf die Allgemeinheit abgewälzt.

Würden die Regionen oder Kommunen die positiven und negativen Folgen ihrer Entscheidungen stärker selbst zu verantworten haben, wäre das Schadenspotenzial einer solchen Industriepolitik erheblich eingeschränkt. Sollen also die untergeordneten Gebietskörperschaften größere Freiräume bekommen, eine gestaltende Industriepolitik zu betreiben, dann muss zuvor eine Reform der Finanzverfassung in Deutschland durchgeführt werden, die eine Übereinstimmung von Kompetenzen und Verantwortungen sichert.

## Der Autor

Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) ist das führende private Wirtschaftsforschungsinstitut in Deutschland. Als Anwalt marktwirtschaftlicher Prinzipien entwirft es für die deutsche Volkswirtschaft und für die Wirtschaftspolitik die bestmöglichen Strategien und fordert und fördert deren Umsetzung. Das IW will das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Prozesse in Politik und Öffentlichkeit festigen und verbessern. Dazu analysiert es Fakten, zeigt Trends, ergründet Zusammenhänge und informiert die Öffentlichkeit darüber auf vielfältige Weise.

Datenstand: Juli 2007

© 2007 ROMAN HERZOG INSTITUT e.V., München

ISSN 1863-3978 / ISBN 978-3-9811571-5-4

Herausgeber:

ROMAN HERZOG INSTITUT e.V.

Max-Joseph-Straße 5

80333 München

[www.romanherzoginstitut.de](http://www.romanherzoginstitut.de)

Manuskript: Michael Gömlich

Redaktion: Alexander Weber

Gestaltung und Produktion: edition agrippa, Köln · Berlin

Fotos: Advantage, BilderBox, Caro, ddp, epd, Joker, Nordpool, ProLivePhoto, Vario Images Archiv

**Die Studie ist beim Herausgeber kostenlos erhältlich.**

