

Ebnet, Michael

Article

Institutionelle Veränderungen und ihre Wirkung auf Branchen

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Ebnet, Michael (2016) : Institutionelle Veränderungen und ihre Wirkung auf Branchen, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 69, Iss. 03, pp. 41-44

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165706>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

It's the Institutions, stupid! Institutionelle Rahmenbedingungen spielen eine entscheidende Rolle für das Funktionieren von Märkten.¹ Das institutionelle Umfeld bleibt dabei in der Regel nicht konstant, sondern verändert sich im Zeitablauf. Um analysieren zu können, ob – und wenn ja – welche Effekte Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen auf die wirtschaftliche Entwicklung insbesondere von Branchen haben, müssen die entsprechenden, für einen bestimmten Wirtschaftszweig relevanten Neuerungen aber zunächst einmal identifiziert werden. Das ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien will mit dem Aufbau einer »Institutionen-Datenbank auf Branchenebene« hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Seit mehr als zwei Jahrzehnten betreibt das ifo Institut umfangreiche Branchenberichterstattung, organisiert seit 2001 jährlich die Konferenzreihe »Branchen-Dialog«, ist seit fast 40 Jahren im europäischen Branchennetzwerk für den Bausektor »EUROCONSTRUCT« aktiv und führt zudem regelmäßig Studien zur wirtschaftlichen Entwicklung sowie Wirkung von Messen durch. Es besitzt langjährige Erfahrung auf dem Gebiet der Branchenforschung und verfügt dadurch über einen einmaligen Fundus an detailliertem Branchenwissen. Ziel der Datenbank ist es, institutionelle Veränderungen, die eine Branche betreffen, systematisch und möglichst standardisiert zu erfassen und damit vorhandene Branchenkenntnisse wissenschaftlich nutzbar zu machen. Der Artikel stellt erste deskriptive Auswertungen der Datenbankinhalte vor und dient als Start für eine Reihe von Beiträgen im ifo Schnelldienst, die bestimmte institutionelle Veränderungen und deren konkrete Auswirkungen auf eine oder mehrere Branchen untersucht.

Grundsätzliches zu Aufbau und Inhalt der Datenbank

Wie stark ist das Geschäftsgeschehen in einem Wirtschaftszweig reglementiert? Ist freier Warenverkehr möglich, oder gibt es, was bestimmte Erzeugnisse angeht, Handelsbeschränkungen? Dies sind institutionelle Eckpunkte, die großen Einfluss auf die wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten einer Branche haben. Doch unter dem institutionellen Rahmen sind bei Weitem noch mehr Aspekte zu verstehen. Die Definition von Institutionen ist bewusst relativ breit ausgelegt, so dass auch staatliche Förderprogramme, Änderungen der Marktstruktur und technologische Umwälzungen Eingang in die neu geschaffene Datenbank finden. Insgesamt wird bei der Datenerfassung zwischen sechs verschiedenen Arten von institutionellen Ver-

änderungen unterschieden (vgl. Tab. 1). Aufgenommen werden nur Ereignisse, von denen angenommen wird, dass diese auf die Branchenentwicklung einen mittelbaren oder unmittelbaren Einfluss ausüben. Der Ausbau des Datenbankbestands gestaltet sich als laufender Prozess, im Januar 2016 umfasst die Datenbank knapp 230 Einträge. Neben der Aufnahme künftiger institutioneller Veränderungen ist eine sukzessive Ausweitung unserer Datenbasis in die Vergangenheit geplant. Grundsätzlich ermöglichen die als Hauptquelle für die Datenbank dienenden Branchenberichte des ifo Instituts² die Erfassung institutioneller Veränderungen bis Anfang der 1990er Jahre zurück.

Erste deskriptive Auswertungen

Obwohl sich die Datenbank hinsichtlich der Zahl der Einträge noch in der Aufbauphase befindet, lassen sich aus einer einfachen deskriptiven Analyse der vorhan-

¹ Vgl. Rodrik, Subramanian und Trebbi (2004), Acemoglu, Johnson und Robinson (2005) sowie Acemoglu und Robinson (2012). Wenngleich, wie bereits Sachs (2003) betont, Institutionen nicht der einzige ausschlaggebende Faktor sind. So dürfe die Bedeutung von geographischen Gegebenheiten und Rohstoffvorkommen nicht unterschätzt werden. Auch Rodríguez-Pose (2013) kommt zu dem Ergebnis, dass lokale Institutionen für die regionale wirtschaftliche Entwicklung eine entscheidende Rolle spielen, verweist aber zugleich auf das Fehlen einer klaren Definition von geeigneten, stabilen und effizienten Institutionen.

² Im Rahmen des Informationssystems »Branchen special« berichtet das ifo Institut jährlich zweimal in 100 Berichten über die 160 wichtigsten Branchen der mittelständischen deutschen Wirtschaft. Herausgeber der Berichte ist der Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken.

Tab. 1
Arten institutioneller Veränderung

Institutionelle Veränderung	Beschreibung	Zeitpunkt/-raum des Eintretens
Änderung am regulatorischen Rahmen	Veränderung gesetzlicher/rechtlicher Vorschriften, Grundsätze, Richtlinien, Pflichten, Verbote, Regulierungs-/Deregulierungsmaßnahmen wie die Einschränkung/Erlaubnis konkreter Geschäftspraktiken, Setzung/Aufhebung von Marktzugangsbarrieren, staatliche Vergütungssysteme, gesetzliche Lohnuntergrenzen etc.	tritt an einem konkreten Datum in Kraft
Handelsbeschränkungen/-abkommen	tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Freihandelszonen/-abkommen etc.	tritt an einem konkreten Datum in Kraft
Förderprogramme	auf eine politische Zielsetzung ausgerichtete Bereitstellung staatlicher Fördermittel (Zuschüsse, vergünstigte Kredite), Beihilfen, Prämien, Subventionen etc.	wird oftmals für einen konkreten Zeitraum bzw. bis zum Aufbrauchen eines bestimmten Fördervolumens aufgelegt
Änderung der Marktstruktur	große Fusionen, Insolvenzen, Markteintritt branchenfremder Anbieter, Filialisierung, Verschiebung in Richtung Online-Vertrieb etc.	erfolgt im Zusammenhang mit einem konkreten Ereignis oder kontinuierlich
Markteinführung einer konkreten Innovation	Marktstart technischer Neuerungen (z.B. E-Bikes), Freigabe technischer Hilfsmittel (z.B. Einführung der elektronischen Gesundheitskarte) etc.	tritt an einem konkreten Datum in Kraft
Allgemeiner technologischer Wandel	technologische Megatrends wie Digitalisierung, Online-Handel, Internet der Dinge, Industrie/Logistik 4.0 etc.	erfolgt kontinuierlich

Quelle: Aufstellung des ifo Instituts.

denen Inhalte bereits erste Erkenntnisse über das Auftreten und die Mechanismen institutioneller Veränderungen gewinnen. Abbildung 1 gibt einen Überblick, wie sich die bislang (Stand Januar 2016) in der Datenbank eingetragenen Veränderungen institutioneller Rahmenbedingungen auf die verschiedenen Wirtschaftssektoren verteilen. Der Tatsache, dass zahlreiche institutionelle Veränderungen (wie z.B. die Energieeinsparverordnung im Baugewerbe) für mehrere Branchen innerhalb eines Wirtschaftssektors gelten, wurde hier bereits Rechnung getragen. Die Zahl der zugrunde liegenden Einträge (n) reduziert sich dadurch ohne solche Doppelzählungen von 229 auf 184. Die meisten institutionellen Veränderungen wurden bisher im Dienstleistungs- und Handelsbereich registriert. Abgesehen davon, dass es sich noch um eine Momentaufnahme handelt, ist dies vor allem auch

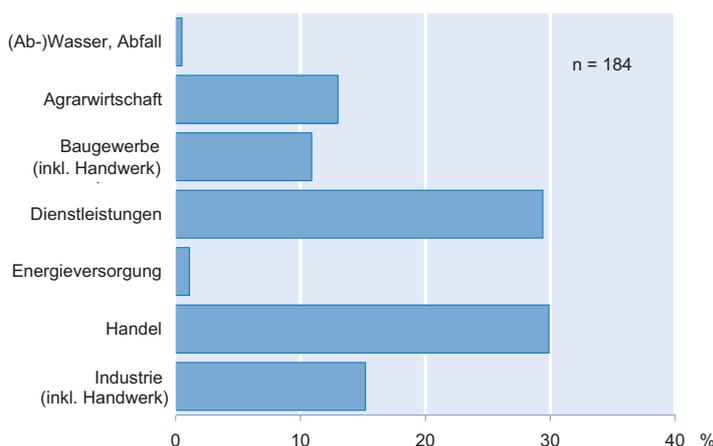
dem Umstand geschuldet, dass beide Sektoren aufgrund ihrer Heterogenität in der Branchenberichterstattung des ifo Instituts einen entsprechend großen Raum einnehmen.

Die verschiedenen Arten von institutionellen Veränderungen treten bei Weitem nicht gleich häufig auf. So sind es in erster Linie *Änderungen am regulatorischen Rahmen*, die das institutionelle Umfeld neu justieren (vgl. Abb. 2). Da einige dieser Veränderungen (wie z.B. der 2015 eingeführte gesetzliche Mindestlohn) nicht nur für mehrere Branchen, sondern für alle Wirtschaftssektoren gleichermaßen gelten, reduziert sich die Auswertungsbasis durch die Vernachlässigung von Doppelzählungen hier noch einmal zusätzlich (von 184 auf 175 Einträge). Nicht alle institutionelle Veränderungen lassen sich eindeutig zuordnen, sie wirken teilweise

mehrschichtig. Beispielsweise geht in manchen Fällen mit der Regulierung bzw. Deregulierung von Branchen auch eine entsprechende *Veränderung der Marktstruktur* einher. So hat sich nach der Abschaffung der Meisterpflicht im Zuge der Novellierung der Handwerksordnung im Jahr 2004 die Zahl der Betriebe und damit die Anbieterstruktur in zahlreichen betroffenen Handwerkszweigen erheblich erhöht. Daneben können auch die *Markteinführung einer konkreten Innovation* oder der *allgemeine technologische Wandel* gewohnte Marktstrukturen durcheinander wirbeln. Der Vormarsch des Online-Handels ist hier sicherlich eines der prominentesten Beispiele.

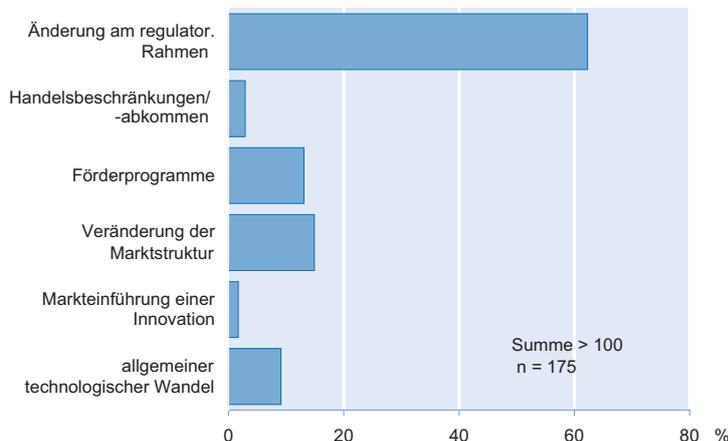
Bei der Frage, durch welche föderale Instanz Modifikationen an den institutionellen Rah-

Abb. 1
Verteilung der institutionellen Veränderungen auf Wirtschaftssektoren
(ohne Doppelzählungen)



Quelle: ifo Institutionen-Datenbank auf Branchenebene.

Abb. 2
Verteilung der verschiedenen Arten institutioneller Veränderung
 (ohne Doppelzählungen)



Quelle: ifo Institutionen-Datenbank auf Branchenebene.

menbedingungen vorgenommen werden (und damit welchen geographischen bzw. politischen Geltungsraum diese haben), kommt es stark auf die jeweilige Art der institutionellen Veränderung an. *Änderungen am regulatorischen Rahmen* fallen weitestgehend in den nationalen Kompetenzbereich, gehen also von Deutschland selbst aus. Zu einem gewissen Teil werden sie aber auch durch EU-Richtlinien angestoßen oder direkt von der EU verordnet. Lediglich zwei Datenbankeinträge zu dieser Art weichen bislang von diesem Muster ab. Zum einen das Ladenschlussgesetz, das seit 2006 in die Hoheit der Bundesländer fällt und zu regional unterschiedlichen Wettbewerbssituationen zwischen Gaststättengewerbe und Lebensmitteleinzelhandel geführt hat. Und zum anderen die Wechselkursfreigabe des Schweizer Franken durch die Schweizer Nationalbank im Jahr 2015. Sie ist wie z.B. auch der gesetzliche Mindestlohn ein alle Wirtschaftszweige betreffendes Makroereignis. Nur die Intensität der Betroffenheit unterscheidet sich von Branche zu Branche, weil eben der Handel mit der Schweiz verschieden stark ausgeprägt ist oder unterschiedlich viele Beschäftigte vor seiner Einführung weniger als den Mindestlohn verdient haben. Auswirkungen hatte die Freigabe des Wechselkurses hierzulande vor allem für die Einzelhändler von Uhren und Schmuck, die in der Folge zu Preisanhebungen bei Schweizer Fabrikaten gezwungen waren.

Sich auf einzelne Branchen auswirkende *Handelsbeschränkungen oder -abkommen* wurden hingegen ausschließlich auf supranationaler Ebene wie der EU oder von globalen Organisationen beschlossen bzw. ausgehandelt. Allerdings ist die zugrunde liegende Fallzahl in der Datenbank mit fünf Beobachtungen (ohne Doppelzählungen) hier noch sehr gering. Ein Beispiel für entsprechende Maßnahmen sind die 2014 von der EU gegenüber Russland verhängten Handelsbeschränkungen für Dual-use-Güter sowie Ausrüstungen für den Energiebereich, die speziell die Metallbearbeitungs-

sparte des Maschinenbaus betreffen, oder das Auslaufen des Welttextilabkommens im Jahr 2004 – mit der weitgehenden Abschaffung der Einfuhrquoten für Textilien und Bekleidung. Auch von einem einzelnen Staat ergriffene protektionistische Maßnahmen können im Grunde globale Wirksamkeit entfalten. So schränkt China seit 2002 den Export von Wolfram ein und verknappt damit künstlich das am Weltmarkt verfügbare Angebot, wovon nicht nur die deutsche Werkzeugindustrie tangiert ist.

Förderprogramme wiederum dürften – zumindest was ihre direkten Effekte auf Branchen angeht – nur in den seltensten Fällen eine globale Reichweite haben. Sie werden in der Regel von der jeweiligen föderalen Ebene aufgelegt, um möglichst in der ihr unter-

liegenden Gebietskörperschaft bestimmte Entwicklungen anzustoßen oder negative Auswirkungen abzdämpfen. Am häufigsten handelt es sich bei den vorhandenen Einträgen um nationale Programme, wie etwa – um nur ein Beispiel zu nennen – die in Deutschland seit mehreren Jahren erfolgende Förderung von Gebäudesanierungen über die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Es gibt aber auch Initiativen auf EU- oder Bundesländerebene. Beispiele sind das 2012 ins Leben gerufene, vor allem für die Elektroindustrie und den Maschinenbau relevante EU-Programm zur Erlangungen einer europäischen Technologieführerschaft bei elektronischen Komponenten und Systemen (ECSEL) sowie die seit 2015 im Öko-Landbau neu geltenden Flächenprämien, deren genaue Ausgestaltung den Bundesländern obliegt.

Marktstrukturen können sich sowohl lokal als auch global verändern und ihren Ursprung dementsprechend in regionalen, nationalen, supranationalen oder weltweiten Ereignissen bzw. Prozessen haben. In der Vielzahl der Fälle gibt es hierfür aus deutscher Branchenperspektive – darauf deuten zumindest die bisherigen Datenbankeinträge hin – jedoch nationale Auslöser (z.B. im Drogeriemarktbereich die Insolvenz des führenden Betreibers Schlecker im Jahr 2012). An zweiter Stelle folgen mit großem Abstand globale Erscheinungen, wie beispielsweise der durch die Digitalisierung ausgelöste Umbruch in der Medienbranche, der u.a. im traditionellen Buchhandel seine Spuren hinterlässt. Neben konkreten Ereignissen sind in der Datenbank also auch größere Entwicklungen, die sich schleichend vollziehen, enthalten.

Kaum Beobachtungen liegen bislang zur *Markteinführung konkreter Innovationen* vor. Die Überlegungen hierzu sind daher eher grundsätzlicher Natur. Der Einsatz oder das Auftreten neuer Technologien oder Geschäftsmodelle dürfte einerseits stark länderspezifisch sein – v.a. wenn diese erst

behördlich zugelassen werden müssen, wie im Fall der 2011 eingeführten und seit 2015 flächendeckend in Deutschland verwendeten elektronischen Gesundheitskarte. Auch der – 2015 schlussendlich untersagte – Markteintritt des Online-Vermittlers von Fahrdienstleistungen »Uber« wäre ein solches Beispiel. Andererseits können bestimmte Innovationen, wie das Elektro-Bike, aber auch ein globales Phänomen darstellen. Etwas größer ist die Datengrundlage beim *allgemeinen technologischen Wandel*. Er kennt in der Regel weniger Grenzen und strahlt grundsätzlich auf die meisten (entwickelten) Weltregionen aus. Beispiele hierfür sind der Leichtbau und die Elektrifizierung der Antriebssysteme im Automobilbau, intelligente Textilien, die zunehmend Verbreitung des Digitaldrucks, aber auch technologische Megatrends wie das Internet der Dinge. Allerdings können einzelne Staaten oder föderale Ebenen durch entsprechende Maßnahmen (z.B. Förderung des flächendeckenden Breitbandausbaus im Zuge einer digitalen Agenda in Deutschland) versuchen, dass sich gewisse Technologien bei ihnen schneller durchsetzen bzw. mehr Marktdurchdringung erreichen als anderswo.

Erwartete Effekte institutioneller Veränderungen

Die Datenbank beschränkt sich nicht auf die alleinige Erfassung von institutionellen Veränderungen. Nach Möglichkeit ist zudem eine qualitative Einschätzung enthalten, welche Auswirkungen diese auf bestimmte Leistungsgrößen (Umsatz, Ertrag, Produktion, Beschäftigung) einer Branche haben könnten. Unterschieden wird dabei zwischen fünf Ausprägungen (steigt stark, steigt, sinkt, sinkt stark, kein Effekt). In vielen Fällen, ist jedoch ex ante nur schwer abschätzbar, wie sich die institutionellen Veränderungen schlussendlich auf die Branchenentwicklung auswirken wird. Dies hängt damit zusammen, dass verschiedene Marktteilnehmer auf die institutionellen Veränderungen auch unterschiedlich reagieren. Nicht selten differieren zudem kurzfristige Anpassungsreaktionen und langfristige Effekte von entsprechenden Reformen und Maßnahmen, so dass die oftmals komplexen Wirkungsmechanismen einer institutionellen Veränderung erst einer genaueren empirischen Überprüfung bedürfen. Dies bzw. eine umfassende Evaluierung von Gesetzesänderungen kann die Datenbank selbstverständlich nicht leisten. Vielmehr ist sie als Ausgangspunkt für solche Folgeanalyse gedacht und soll als Fundgrube bzw. Inspirations- und Ideenquelle für auf Branchenebene relevante Forschungsfragen dienen.

Ausblick

Allzu oft wird die wirtschaftliche Entwicklung von Branchen ausschließlich vor dem Hintergrund konjunktureller Trends gesehen. Häufig sind es aber ebenso institutionelle und

strukturelle Prozesse, die die grundsätzliche Entfaltungsmöglichkeit eines Wirtschaftszweiges abstecken. Insbesondere Veränderungen an den institutionellen Rahmenbedingungen können für das Wachstum bzw. die Schrumpfung einer Branche kurz- oder langfristig mitentscheidend sein. Diesen Zusammenhang möchte das ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien mit seiner »Institutionen-Datenbank auf Branchenebene« stärker in den Fokus rücken. Die genauen Effekte von institutionellen Veränderungen lassen sich oftmals nicht ohne eine fundierte empirische Analyse ermitteln. Voraussetzung für solche Untersuchungen ist jedoch zunächst einmal die Identifikation der auf Branchenebene relevanten Änderungen. Mit der systematischen und möglichst standardisierten Erfassung dieser institutionellen Veränderungen in einer Datenbank soll hierzu ein wichtiger Beitrag geleistet werden. Die in diesem Artikel erfolgte Vorstellung und erste Auswertung der Datenbankinhalte ist der Auftakt zu einer Reihe von Beiträgen, die in regelmäßigen Abständen bestimmte institutionelle Veränderungen aufgreifen und deren konkrete Auswirkungen auf eine oder mehrere Branchen beleuchten soll.

Literatur und Verweise

Acemoglu, D., S. Johnson und J. Robinson (2005), »Institutions as a fundamental cause of long-run growth«, in P. Aghion und S. Durlauf (Hrsg.), *Handbook of Economic Growth*, 1. Aufl., Bd. 1, North-Holland, Amsterdam, 385–472.

Acemoglu, D. und J. Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, 1. Aufl., Crown Publisher, New York.

Rodríguez-Pose, A. (2013), »Do institutions matter for regional development?«, *Regional Studies* 47(7), 1034–1047.

Rodrik, D., A. Subramanian und F. Trebbi (2004), »Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development«, *Journal of Economic Growth* 9(2), 131–165.

Sachs, J. (2003), »Institutions matter, but not for everything«, *Finance & Development* 40(2), 38–41.

ifo Projekt – Branchenberichterstattung »Branchen special«, www.ifo.de/de/w/Bu7GipMJ.

ifo Branchen-Dialog, www.ifo.de/de/w/3emTfszbN.

ifo Projekt – Euroconstruct, www.ifo.de/de/w/x7Fg9A7X.

ifo Projekt – ifo Konjunkturberichte für die Messe Frankfurt, www.ifo.de/de/w/4LzwAcEMb.

ifo Projekt – Wirtschaftliche Wirkungen der Münchner Messen, www.ifo.de/de/w/RAEwhnE7.